جمهورية مصر العربية

وزاة التعليم العالي

جامعة الاسكندرية

كلية الحقوق

قسم القانون العام

ظاهرة الفساد الاداري

ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في الحقوق

الباحث

عمر جبار احمد

باشراف

الاستاذ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب

استاذ القانون العام ـ كلية الحقوق

جامعة الاسكندرية

٢٠١٧

وقد تشكلت لجنة المناقشة والحكم على الرسالة من السادة الأساتذة

الأستاذ الدكتور **محمد رفعت عبد الوهاب** رئيساً ومشرفاً

أستاذ القانون العام

كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية

ووكيل الكلية الأسبق

الأستاذ الدكتور **محمد باهي أبو يونس** عضـــواً

أستاذ ورئيس قسم القانون العام

عميد كلية الحقوق سابقاً– جامعة الإسكندرية

الأستاذ الدكتور **محمد أحمد عطية** عضـــواً

وزير التنمية المحلية وشؤون مجلسي الشعب والشورى الأسبق

والنائب الأول لرئيس مجلس الدولة الأسبق

وقد نوقشت هذه الرسالة الموسومة بـ (**ظاهرة الفساد الإداري ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها – دراسة مقارنة**)، في تاريخ (١٥/ ١ / ٢٠١٧)، بقاعة الأستاذ الدكتور/ جلال العدوي الدور الثاني- بمبنى العميد- كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية.

وقد أوصت اللجنة بمنح الباحث (**عمر جبار أحمد**) درجة الماجستير في الحقوق بتقدير (– B).

بِسۡمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحۡمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

((وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ))

صدق الله العظيم

البقرة الاية : (١١)

الاهداء

الى ...

الوردة البيضاء والرحب الفسيح والقلب الحنون حفظك الله من كل مكروه وسوء ... بلادي العراق

الى ...

من علمني النجاح والصبر و مواجهة الصعاب والتغلب عليها .. أبي الحبيب

إلى ...

من تتسابق الكلمات لتخرج معبرة عن مكنون ذاتها و من علمتني وعانت الصعاب لأصل إلى ما أنا فيه وعندما تكسوني الهموم أسبح في بحر حنانها ليخفف من آلامي .. أمي الحنونة

الى ...

سندي في الحياة .. أخوتي أخواتي

الى ...

اساتذتي الكرام وكل من مد لي يد المساعدة في في إعداد بحثي هذا .

شكر وتقدير

فأنني يسعدني وان اقدم خالص شكري وعظيم امتناني الى الباري عز وجل الذي يسر لي اكمال هذا البحث واخراجه بهذه الصورة وانا انتهي من كتابه الفقرة الأخيرة لهذا البحث أتذكر حديث الرسول محمد (صلى الله عليه وسلم) وهو يقول :- ((اطلب العلم من المهد الى اللحد)) .

أتقدم باسمى آيات الشكر والتقدير الى الأستاذ الدكتور **محمد رفعت عبد الوهاب** لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة ولما بذله من جهد في الإرشاد و التوجيه لإنجاز هذا البحث فضلا عن الدعم المعنوي المستمر ، فجزاه الله عني خير الجزاء .

كما وأتقدم بالشكر والتقدير الى أعضاء لجنة المناقشة كل من الاستاذ الدكتور **محمد باهي ابو يونس** رئيس قسم القانون العام في كلية الحقوق جامعة الاسكندرية وعميد الكلية الأسبق ، والمستشار الدكتور **محمد أحمد عطية** وزير التنمية المحلية وشئون مجلس الشعب والشورى الأسبق ، والنائب الاول لرئيس مجلس الدولة سابقاً ؛ لتفضلهما في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة فلهم مني خالص الاحترام والتقدير .

واخيراً شكري وتقديري لكل من ساعدني في أكمال بحثي المتواضع هذا فلهم مني خير الجزاء ونسأل الله ان يوفقنا ويوفقكم جميعا في خدمة والمسيرة التعليمية .

الباحث

المقدمة

تعد ظاهرة الفساد الاداري من الظواهر الاجتماعية القديمة ، و التي أنتشرت مؤخراً نتيجة عدم خضوع سلطات الدولة ومؤسساتها الادارية الى قوانين واضحة ومعلنة ، وتفعيل دور الرقابة من قبل الهيئات المختصة سواء أكانت الرقابة وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات كالبرلمان والقضاء ، أو رقابة الهيئات المستقلة الاخرى المشكلة وفقا للقوانين الداخلية للحد من أعمال الفساد .

لقد شهدت المجتمعات ولسنوات طويلة سلسلة من الأزمات المركبة والمعقدة ، فالاضطرابات الداخلية وتغير الأنظمة السياسية والحكومات ووصول أشخاص غير مؤهلين الى السلطة تعد تلك اسبابا موجدة لظاهرة الفساد في البلاد . وخير دليل على ذلك مرور العراق بأزمات متعددة وكان اخرها الاحتلال الامريكي عام ٢٠٠٣ ، وما نتج عنه من فوضى وعدم تنظيم في مؤسسات الدولة وضعف عمليات التنمية وكثرة الاحزاب المشاركة في السلطة ، وهيمنة بعض المسئولين على بعض الجهات الادارية والسيطرة عليها ، وجعلها تعمل لمصالحهم الشخصية او لمصالح أحزابهم أو كتلهم التي ينتمون اليها ، وكذلك ضعف وسائل الردع والرقابة وشراء الذمم من أجل البقاء بمناصبهم ، أدت الى قيام وازدياد أعمال الفساد داخل الدولة .

وقد تطورت اساليب الفساد في العصر الحديث وطرق المفسدين مع تطور الحياة وتغير أساليبها ، فقد أصبحت أعمال الفساد تأخذ أشكالاً جديدة بأعتمادها على تقنيات وأليات حديثة ومتطورة لتحقيق غاياتها ، وكذلك ضعف القيم والكفاءة في الانظمة والقوانين ، وضعف وسائل الردع تعد هي الاخرى سبباً في أنتشار اعمال الفساد في البلاد .

أهمية الدراسة .

لا شك إن موضوع ظاهرة الفساد الاداري ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها يعتبر ذو أهمية بالغة في المجتمع ، لذلك فأن الحد من أعمال الفساد والمفسدين ومكافحتها عن طريق تفعيل دور الجهات الرقابية والحد من تلك المخالفات يؤدي الى تطور الدولة ومؤسساتها الادارية ويؤدي بالدولة الى مصاف الدول المتقدمة بأقتصادها وسياستها الداخلية والخارجية وقدرتها على مواجها كافة الازمات سواء على الصعيد الدولي أو الداخلي .

سبب أختيار البحث .

لا يخفى على أحد إن من مقومات تطور الدول هي تنظيمها الداخلي والتزامها بالقوانين الداخلية وأستقلال المؤسسات الإدارية و سياستها الخارجية القوية ، وهذه الدول هي التي تقل أو تنعدم فيها أعمال الفساد والمفسدين لانها ملتزمة بوسائل القضاء على تلك الممارسات ، إن اختيار بحثنا هذا هو للمساهمة قدر الامكان في أمكانية معرفة دور الأجهزة الرقابية في مكافحة أعمال الفساد كالبرلمان والهيئات المستقلة الاخرى ودور كل جهة وسياستها للحد من اعمال الفساد الإداري .

هدف الدراسة .

إن الهدف من الدراسة هو لمعرفة دور الجهات الرقابية سواء أكانت مستقلة أو غير مستقلة في مكافحة أعمال الفساد ، وكذلك مقارنتها بالأجهزة المشابهة لأعمالها في القانون المقارن ، ومعرفة مكامن الضعف والقوة لكل جهاز ، والاليات الفعالة لمكافحة أعمال الفساد ، والمشكلات والعقبات وكيفية معالجتها .

منهجية الدراسة .

أعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج التحليلي المقارن ، وهو تحليل النصوص القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد الاداري وقوانين الهيئات الرقابية المختصة ومقارنتها مع نصوص القوانين في القانون المقارن ومعرفة دور كل جهة في مكافحة أعمال الفساد وأيدنا ورجحنا رآينا في بعض الجوانب .

خطة الرسالة .

- خصصنا الفصل الاول لدراسة مفهوم الفساد الاداري وذلك على مبحثين ومطلبين لكل مبحث : سنوضح في المبحث الاول الفساد الاداري وخصائصه ، أما المبحث الثاني سنبين فيه أسباب الفساد الاداري وأنواع الفساد الاداري .
- أما الفصل الثاني فسنوضح فيه صور الفساد الاداري وآثاره وعلى مبحثين :

فسنوضح في المبحث الاول صور الفساد التي يحكمها القانون الاداري وسنتناول أستغلال المنصب وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة كملطب اول ، والواسطة والأنحراف المالي كمطلب ثاني ؛ أما المبحث الثاني فستناول فيه الاثار الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلى مطلبين .

- أما الفصل الثالث فسوف نبين فيه سبل واليات مكافحة الفساد الاداري وعلى مبحثين : نتناول في المبحث الاول دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد في اطار مراقبة اعمال الحكومة ، ودور الاجهزة الرقابية في مكافحة أعمال الفساد في المبحث الثاني ، ونختم بمبحث ختامي عن دور أتفاقية الامم المتحدة في مكافحة أعمال الفساد ، أما المبحث الاول فسنوضح دور البرلمان في مكافحة أعمال الفساد من خلال السؤال والتحقيق والاستجواب وسحب الثقة . أما دور الاجهزة الرقابية والمتمثلة بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ومكتب المفتش العام ودور القضاء في مكافحة أعمال الفساد فسنوضحها في المبحث الثاني وكما يلي :

الفصل الأول

مفهوم الفساد الإداري

تعتبر ظاهرة الفساد الإداري من المشكلات الهامة التي تعوق التنمية في الدول النامية ، فعلى الرغم من الدعوة المتكررة من أجل تحقيق مستويات عالية من السلوك الأخلاقي في الخدمة العامة، وصدور عدد لا يحصى من القواعد والمواثيق والتشريعات لدعم ذلك ؛ فإنه عند الممارسة يسود انتهاك في تلك القواعد والتشريعات بدرجة ملحوظة تؤثر بصورة واضحة على الإصلاح الاقتصادي والتنموي ، وتؤدي إلى تداعيات كثيرة تُعرض قطاع المواطنين للضياع وتُحَطِّم معنوياتهم ، وتؤدي إلى فقدان الثقة بالجهاز الإداري بل وحتى النظام السياسي برمته.[١]

ولا شك أن ارتفاع مستوى الفساد في مجتمع ما ، هو انعكاس لغياب الحكم الصالح فيه، بما ينطوي على عدد من المقوّمات، لو توافرت في أي نظام سياسي تجعل من الفساد ممارسة محدودة . هذه المقومات هي العقلانية في اتخاذ القرارات وعلى مستوياتها العليا بشكل خاص، وتوافر الشفافية والمساءلة والمحاسبة.[٢]

حيث لم تعد ظاهرة الفساد اليوم مجرد مشكلة داخلية تتعلق بدولة معينة ، بل أصبحت ظاهرة معولمة، وأشكال وأنماط هذه الظاهرة أصبحت معقدة لدرجة يصعب التعرف عليها أحياناً، وتعدّ من الظواهر الخطيرة التي تواجه الدول. حيث إنها تنخر في جسم المجتمع ابتداء بالادارة ومؤسساتها،ومن ثم عملية التنمية بكل أنواعها والتي تؤدي إلى عجز الدولة عن مواجهة تحديات إعادة الإعمار وبناء البُنى التحتيَة.[٣]

ونظرا لأهمية هذا الموضوع كونه من المسائل الحساسة الماسة بصميم الحياة الوظيفية ارتأينا البحث في هذا الفصل في التعريف بالفساد الإداري ومعرفة خصائصه وأسبابه وكذلك أنواع الفساد.لذلك ستكون خطتنا متكونة من دراسة تعريف الفسادالإداري وخصائصه كمبحث أول ،ودراسة أسباب الفساد الإداري وأنواعه في المبحث الثاني وكما يلي:

---

(١) د. عطية حسين أفندي، اتجاهات جديدة في الإدارة العامة ، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠١، ص ٤٥.

(٢) د. ايمن أحمد محمد، الفساد والمساءلة في العراق(ورقة سياسية) ، مؤسسة فريد ، بيروت مكتبة الإردن والعراق، ٢٠١٣، ص ٢.

(٣) د. أسراء علاء الدين نوري، دور مؤسسات المجتمع المدين في مكافحة ظاهرة الفساد (دراسة حالة العراق)، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العراق (٦)، السنة ٢، العراق ٢٠١٠، ص ٣٦٧.

المبحث الأول

الفساد الإداري وخصائصه

الفساد الإداري آفة مجتمعية ، عرفتها المجتمعات الإنسانية ، وعانت منها منذ ظهور الإنسان على وجه البسيطة وحتى يومنا هذا ، وهي اليوم موجودة في كافة المتجمعات الغنيّة منها والفقيرة،و المتعلمة و الأميّة، القويّة والضعيفة . فظهورها واستمرارها مرتبط برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية ، أو معنوية، يعتقد في نفسه أنه ليس له حق فيها ولذلك يسعي إليها . ولذا فهو يلجأ إلى وسائل غير سويّة للوصول لها، منها اقصاء من له أحقّيَة فيها ، ومنها أيضا الحصول عليها عن طريق الرشوة ، أو بالوصول الى من بيده الأمر عن طريق آخر هو المحسوبية ، والواسطة عند ذوي الشأن. لقد جاهدت الكثير من المجتمعات الحديثة للتخلص في آفة الفساد الإداري والعقاب المشين عليها ؛ لأنها تكون عقبة في سبيل التطور السليم والصحيح لتلك المجتمعات ؛ لذا اعتبر ارتفاع مؤشر الفساد الإداري في أي مجتمع كدليل على تأخُر البلد ، وتدني فعالية الرقابة الحكومية ، وضعف القانون وغياب التشريعات الفعّالة فيه ، في الوقت الذي اعتبر فيه انخفاض مؤشر الفساد كدليل على تقدّم البلاد ، و قوة القانون ، وهيبته وفعالية التشريعاتَ ، ووجود رقابة فاعلة ومؤثرة فيه. (١)

ومن خلال ما سبق علينا أن نعرف معنى الفساد الإداري من حيث اللغة والاصطلاح ، ومدى الاختلاف في التعريفات له ، والتوصُل إلى تعريف شامل لمفهوم الفساد الإداري ومعرفة خصائصه ، وسيتم دراسته على مطلبين نتناول في المطلب الأول دراسة تعريف الفساد الإداري، أما في المطلب الثاني و نتناول دراسة خصائص الفساد الإداري وكما يلي:

(١) د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، نحو استراتيجية فاعلة لمكافحة الفساد الإداري في العراق. مجلة رسالة الحقوق. ...ية القانون، كربلاء، العدد ١، السنة ٦، ٢٠١٤، ص ١١٦ .

المطلب الاول

تعريف الفساد الاداري

يُعدُّ التعريف بمفهوم الفساد الاداري مدخلا مهما في معرفة ظاهرة الفساد الإداري موضوع الدراسة ، ولا يستقيم فهمنا لظاهرة الفساد بشكل عام ، ومفهوم الفساد الاداري بشكل خاص إلَا برصد الأساس اللغوي والاصطلاحي لهذا المفهوم . وسنتناول دراسة تعريف الفساد الإداري على فرعين نتناول دراسة معنى الفساد في اللغة كفرع أول ، ومعنى الفساد الإداري في الاصطلاح كفرع ثانٍ وكما يلي :

الفرع الأول / معنى الفساد في اللغة .

الفساد في معاجم اللغة يقال (فسد) الشيء ، (يفسُدُ) بالضم (فسادا) فهو فاسد و (أفسده ففسد) والمفسدة هي ضد المصلحة. [١]

والفساد يعني أخذ المال ظلماً ، أو يعني التلف والعطب ويراد به لغويا أيضا الجدب والقحط ويراد بالمفسدة أيضاً معنى التحلّل العضوي للمادة بتحلل الجراثيمِ (كتغير علمي صرف) . [٢]

والفساد بالمعنى العضوي يعني فساد شئ ما، كفساد الغذاء و هو تحوُّله من حالته الصحية إلى حالة أخرى مرضيَة أو تحلّل عناصره، بحيث تفتقد العناصر المفيدة قيمتها وتتكاثر العناصر الضارة مسّببة تعفّنه. [٣]

والفساد هو التلف والعطب والاضطراب والخلل، وإذا فسد الشيء لم يعد صالحا وغالبا ما يأتي فساد الشيء في ذاته ، وهو يتحقّق بفعل خارجي، فالفساد كلمة تشمل كل ما يخالف القيم الصحيحة ، و البناء السليم في المجالات كافة . ففساد الشيء يعني بطلان نفعهِ وبطلان المنفعة قد تعني إلحاق الضرر بالمنتفع من الشيء نتيجة حرمانه من المنفعة. [٤]

أما الفساد في اللغة الإنجليزية فيعني (corription) أي التلف و التدهور الأخلاقي وأيضا الرشوة ، وهكذا يتضح أن مفهوم الفساد في اللغة الإنجليزية يشير إلى السلوك الفعلي الذي ينطوي على التلف والتدهور الأخلاقي. [٥]

---

[١] د.محمد بن ابي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، الكويت ، دار الدراسة ، سنة ١٩٨٣ ، ص٣٠٥ .

[٢] د.محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الفساد الاداري ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،٢٠١٥ ، ص ٤٩ .

[٣] د. أحمد محمد نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، دار الفكر، عمان الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص ١٣.

[٤] د. حمدي عبد الرحمن، الفساد السياسي في أفريقيا، دار القارئ العربي، القاهرة، ط١، ١٩٩٣، ص ١٥.

[٥] د. عبد الله البستاني، الوافي، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٨٠،ص ٦٥.

وتأسيسا على ما سبق يمكن إجمال دلالة الفساد اللغوية (بمعنى الإتلاف وإلحاق الضرر والأذى بالآخرين).

و إذا أردنا أن نعرّف الفساد بالمعني الشرعي فقد عرّفه جمهور الفقهاء بأنه: مخالفة الشرع بحيث لا يترتب عليه الآثار ، فالفساد من الأعمال ما خالف أمر الشارع قاصدا المخالفة. و الفساد في الاعتقاد ما خالف عقيدة التوحيد قاصدا المخالفة ، والفساد من الأقوال ما خالف برهان العقل قاصدا المخالفة. [١]

وتناول القرآن الكريم آيات كثيرة تحدد صراحة الفساد والجزاء المترتب على المفسد حيث يعتبر القرآن الكريم مصدر المعاني الأول في الشريعة الإسلامية ويقول تعالى: (إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ) . [٢]

ويقول تعالى: (وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ) [٣]، وقوله سبحانه: (وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا)، [٤]، يبين الله سبحانه وتعالى مخالفة أوامر الشرع في الأقوال والأفعال والاعتقاد.

وقد ذُكِرَ المفسدون في عدة أوجه منها (المعصية، الخراب، الكفر، السحر) وغيرها ، و مؤدها تعطيل العمل وانحراف العاملين عن الطريق السليم طريق الإصلاح. [٥]

ويوضح الدكتور محمد إبراهيم الدسوقي علي ، معنى الفساد من خلال الآيات التي ذكرت في القرآن الكريم والتي تشير إلى الفساد بمعنى (الهلاك - القحط و قلة الثبات - السحر - الخراب والظلم والجور - الفساد بمعنى الظلم وقتل الأنبياء - الكفر - المعاصي- قطع الأرحام- ارتكاب الفواحش والمنكرات - الإسراف ومجاوزة الحد في الغيَ والتمادي في المعاصي- بخس الموازين والتطفيف بالكيل- قتل النفس - النفاق). [٦]

---

[١] د. سعيد فايز الدخيل، نظرية الإفساد في الفقة الإسلامي، دار الثقافة، بيروت، ٢٠٠١، ص ١٥ وما بعدها .

[٢] سورة المائدة، الآية (٣٣).

[٣] سورة المائدة، الآية (٦٤).

[٤] سورة المائدة الأعراف، الآية (٥٦).

[٥] د. عبد الرحمن الضحيان، الإصلاح الإداري، ط٢،الكويت ، ١٤١٢هـ ، ص ٣٥- ٣٧.

[٦] د. محمد ابراهيم الدسوقي علي: الفساد الإداري مصدر سابق، ص ٦٠-٦٤.

والفساد في السنة النبوية الشريفة جاء بقول رسول الله (صلى الله عليه وسلم):

(أنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه، وإذا فسد أسفله فسد أعلاه)[١]، وقوله صلى الله وعليه وسلم: (إن الإسلام بدأ غريبا وسيعود غريبا كما بدأ، فطوبى للغرباء، قيل من الغرباء يا رسول الله ؟ قال: الذين يصلحون ما أفسد الناس).[٢]

إذاً الفساد يقصد به عدم الصحة ويعني البطلان ، لأن الصحة تترتب آثارها الشرعية على شيء ما فيتحقق والبطلان لا تترتب آثاره الشرعية عليه، لأن الشارع يؤكد على أفعال وأسباب وشروط تتحقق كلما طلبها وشرعها، فإذا لم تكن كذلك فلا اعتبار لها شرعا. ومن هذا يؤخذ أن ما صدر عن المكلف من أفعال ، أو أسباب ، أو شروط ، ولم يتفق مع ما طلبه الشارع أو ما شرعه يكون غير صحيح شرعا ، ولا يترتب عليه آثاره سواء عدم حُجَيّته لاختلال ركن من أركانه ، أو لفقد شرط من شروطه ، وسواء كان عملاً أو عقدا أو عرفا وعلى هذا لا فرق عند جمهور الفقهاء بين الفساد والبطلان. [٣]

ومن هذا يتضح معنى الفساد في اللغة وهو ضد الاعتدال والصلاح، أي خروج الشئ عن الاعتدال أو المجرى الطبيعي له كثيرا كان أم قليلا.

الفرع الثاني / معنى الفساد الإداري اصطلاحا.

تناولت مفهوم الفساد الإداري العديد من التعريفات المتنوّعة والتي اختلفت من باحث إلى آخر، وربما يرجع هذا التعدد إلى أن الفساد مفهوم مركب ، ومطاط ، ينطوي على اكثر من بُعد ، علاوة على أن هذا المفهوم فقد يختلف من عصر إلى آخر، ومن مكان إلى آخر. كذلك يمكن أن تختلف النظرة إلى السلوك الذي تنطبق عليه خاصية الفساد طبقا لدلالته، فالمحسوبية والمحاباة، على سبيل المثال، ربما ينظر إليها على نحو مختلف تماما في المجتمعات التي بها التزامات قرابية. فضلا عن صعوبة وضع معايير عامة تنطبق على ظاهرة الفساد في كل المجتمعات، لأن المعايير الاجتماعية والقانونية إذا ما انطبقت على بعض الجوانب فإنها قد تكون متعارضة في جوانب أخرى في الدول والأمم المختلفة. [٤]

---

[١] صحيح مسلم ، رقم الحديث ٢٣٢٠.

[٢] سنن الترمذي ، ص ٢٣٠ .

[٣] د. عبد الوهاب خلاف، علم أصول الفقه، دار القلم، الكويت، ١٤٠٨هـ، ص ١٣٢.

[٤] د. سامر مؤيد عبد اللطيف، مصدر سابق،ص ١١٨.

وقد تناول الباحثون تعريف الفساد كل حسب زاوية تخصصه، حيث إن النظرة الى الفساد ، ومحاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالحقل العلمي للباحث . و بالمنظور الذي ينطلق منه في التعريف.[1]

فقد عرفه الاقتصاديون على انه العلاقة بين الاستثمار والتنمية الاقتصادية من جهة ونوعية المؤسسات الحكومية من جهة أخرى ، و استنتجوا أنّ ضعف المؤسسات العامة هو أحد أهم أسباب الفساد ، ويؤدي إلى انخفاض الاستثمار ، ومن ثمَّ بطء عجلة التنمية.[2]

والفساد أيضا هو مُحصّلة لالتقاء ثلاثة عوامل ، هي القوة الاحتكارية للأفراد والقدرة على اتخاذ القرار بشكل شخصي وتحكّمي، إلى جانب تدني مستوى الشفافية وتراجع نطاق المساءلة . وعليه فقد تكون معادلة الفساد على النحو التالي:[3]

الفساد = الاحتكار + الاستبداد + غياب الشفافية

Corruption= Monopoly − Authoritarianism − lack of transparency

ويُعرّف الفساد في موسوعة العلوم الاجتماعية بأنه (استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة، ويشمل ذلك جميع أنواع الرشاوى للمسئولين المحليين ، أو السياسيين ولكنه يستبعد الرشاوى التي تحدث فيما بين القطاع الخاص).[4]

ويري آخرون أن الفساد هو (علاقة تعاقدية غير مشروعة بين فاعلَيْن يقع فعلهما تحت طائلة القانون، وهم (الفسّاد) ، و (المفسود) حيث أن الأخير هو كل شخص يحوز سلطة ويستعملها استعمالا احتياليا ، (الفسّاد) هو كل من يحوز وسيلة مادية لشراء تلك السلطة أو بالأحرى شراء قرار معين يمكن أن يصدر عن تلك السلطة.[5]

---

(1) عمر موسى جعفر القريشي، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين، كلية الحقوق، العراق، ٢٠١٢، ص ٧٣.

(2) صباح عبد الكاظم شبيب ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، العراق ، ٢٠٠٨،ص ٩٤.

(3) اسماء محمد عزت محمد كمال، إشكالية الفساد والنمو الاقتصادي (دراسة تطبيقية على الدول النامية). رسالة ماجستير ، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠١١،ص ١٢.

(4) حسين لطيف كاظم الزبيدي، عاطف لافي السعدون ، الفساد جذوره وثماره المرة في العراق ، مجلة دراسات اقتصادية، العدد ١٨، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٧.

(5) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح السياسي دراسة مقارنة بين دول الجنوب والشمال، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٢١ .

ويوضح بيرلاكوم الفساد بمفهومه الواسع هذا ، يشير إلى نوعين من الانحراف: أولا: سلوك صاحب سلطة يخدم وضعه القوي في إطار وظائفه العامة أو الخاصة، لتجاوز القواعد المقررة أما لصالحه أو لحساب شخص آخر أو منظمة أخرى ، ويأتي بعد ذلك مفهوم أوسع يشير إلى التحريف أو التحايل على قاعدة مهنيَة (الصدق التعاقدي) أو مبدأ أخلاقي (المساواة في المعاملة) حيث يكون العقاب غير محدد بدقة .[١]

أما المعنى القانوني فإنه يربط الفساد بانتهاك القانون أي إنّ الاهتمام ينصبَ على ما إذا كانت الأفعال والممارسات تتم وفقا للقواعد القانونية، أو خلافها وهناك تداخل واضح بين المعنى الأخلاقي والمعنى القانوني للفساد ، لكن المعنى القانوني يمكن تحديده من خلال الأداء غير السليم للوظيفة العامة فالأداء غير السليم يعني انتهاك القواعد ، والمعايير التي تحكم ممارسة الوظيفة العامة . هذا و الفساد يتمثل في ترهل وبيروقراطية القطاع العام ، وعدم تحقيق أهدافه في تقديم أفضل الخدمات العامة، فهو عكس الاستقامة والنزاهة. [٢]

أما السياسيون فقد عَرفوه على أنه الفساد الذي يسود في بيئة تساند فيها السياسة العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا ، وتتم معظم معاملاته في سرية نسبية ولا تفرض عليها جزاءات رسمية ،كالرشوة ، وتوظيف الأقارب من غير ذوي المؤهلات ، والخبرات ، وما إلى ذلك. وأما أصحاب علم الاجتماع فقد عَرفوه على أنّه كل فعل يعتبره المجتمع فاسدا ويشعر فاعله بالذنب وهو يقترفه . [٣]

ويُعَرَّف أيضا بأنه سوء استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق مكاسب خاصة، يتحقق حينما يقبل الموظف الرسمي رشوة ، أو يطلبها ، أو يستجديها ، وقد يكون ذلك مقترنا بسوء استخدام للسلطة، حينما يقدم رجل الأعمال من القطاع الخاص للرشاوى ؛ بقصد التحايل على السياسات العامة والقوانين أو اللوائح للحصول على ميزة تنافسية أو ربح أو مزايا شخصية. ويمكن أن يحدث استغلال السلطة العامة أيضا ؛ من أجل مغنم شخصي ، و حتى لو لم يحدث تقديم للرشوة فقد يكون عن طريق محاباة الأقارب أو التوصية بهم ، أو سرقة موارد وأملاك الدولة وتبديدها. [٤]

---

[١] بيرلاكوم، الفساد، ترجمة: سوزان خليل، مكتبة الأسرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩،ص ٣٢.

[٢] د. حمدي عبد الرحمن حسن، مصدر سابق ، ص ١٦.

[٣] د. صلاح الدين فهمي محمد، الفساد الإداري لحقوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصاد، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب ، الرياض، ١٩٩٤، ص ٣٩.

[٤] حسن الشامي، التحول الاقتصادي والفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر (آفاق جديدة في تقديم النزاهة والشفافية والمسائلة الإدارية)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٩٩ ، ص٢.

وكذلك يعرف الفساد الإداري بأنه محاولة الشخص المسئول وضع مصالحه الخاصة غير المشروعة فوق المصلحة العامة ، أو فوق المثل العليا ، وهو يتضمن سوء استخدام أدوات تفعيل السياسات العامة مثل الضريبة الجمركية ، وضمانات الائتمان والخدمات الطبية وتنفيذ القوانين وإجراءات التعاقد وتسديد الديون والرسوم.[١]

وعرف معجم اكسفورد الأنجليزي الفساد بأنه (انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة) ، ويعرفه صندوق النقد الدولي بأنه (علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف لاستغلال الفوائد من السلوك لشخص واحد ، أو مجموعة ذات علاقة بالأخرين) . أما منظمة الشفافية الدولية فتعرف الفساد بأنه (استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة) .[٢]

أما البنك الدولي فقد عرفه (بأنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص) [٣] ويُعَرف الفساد بأنه (فقدان السلطة القيميّة وبالتالي إضعاف فاعلية عمليات الأجهزة الحكومية)، أو (هو القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة العامة). و(هو السلوك المنحرف على الواجبات الرسمية و محاباة لاعتبارات خاصة للحصول على المكاسب المالية و الاجتماعية أو ارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية)، و (هو موسسة فوق القانون تدار من قبل الأفراد والجماعات لممارسة تأثيرها على عمليات الجهاز الإداري)، أو هو (التأثير غير المشروع للقرارات العامة).[٤]

كذلك يعرف بأنه استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية أو الحصول على منفعة اجتماعية بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة للتشريعات و المعايير الأخلاقية ، وبذلك يضمن الفساد انتهاكا للمصلحة العامة وانحرافا على السلوك الطبيعي في التعامل ، وهو سلوك غير مشروع قانونا وغير مقبول اجتماعيا .[٥]

---

[1] Robert Klitgrad . controlling corruption . The university of California prss. California .1988 p33

[٢] د. عبد اللطيف الرعود. الفساد السياسي. www.nscoyemen.com

[٣] البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، تقرير عن التنمية في العالم(الحد من الفساد والتعريفات التحكيمية الدولي) ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٢.

[٤] د. عاصم الأعرجي ، نظريات التطوير والتنمية والإدارية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد، العراق ، ١٩٨٧- ١٩٨٨، ص ٥١- ٥١.

[٥] د. السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، ط١، مكتبة الإشعاع، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٣٤.

وقد تجنب المندوبون في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تَبَنّي تعريف شامل للفساد معتبرين أن ذلك غير ممكن وغير ضروري، واقتصرت على ذكر الأعمال الإجرامية التي تعتبر سلوكا فاسدا(١). تاركا للدول الأعضاء إمكانية معالجة أشكال مختلفة من الفساد التي قد تنشأ مستقبلا على أساس أن مفهوم الفساد هو مرن وقابل للتكييف بين مجتمع وآخر.(٢)

وقد عرّفه البعض على أنه استغلال الموظف العام لموقع عمله وصلاحياته للحصول على كسب غير مشروع أو منافع شخصية يحققها بطريقة غير مشروعة ، أو أنه سلوك غير رسمي و غير شرعي تفرضه ظروف معينة وتساعد عليه ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي. كذلك يعرّف على أنه سلوك ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطته، في مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات ؛ لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب والأصدقاء والمعارف وذلك على حساب المصلحة العامة.(٣)

وهناك اتجاهات مختلفة تتفق على حدوث الفساد عندما يقوم موظف بقبول ، أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطق (المحسوبية و المنسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرة.(٤)

وتركز تعاريف أخرى للفساد على الجانب الأخلاقي، إذ توضح أنّ الفساد هو (انحراف أخلاقي لبعض المسئولين العموميين)، وهذا التعريف يركز على بُعد واحد للفساد وهو البعد الأخلاقي إلا أن هذا البعد وأن كان مهما وأساسيا إلا أنه يتعلق بجانب واحد، وهو يختلف من مجتمع إلى آخر ومن زمان إلى آخر.(٥)

---

(١) الفصل الثالث من الاتفاقية، المواد من ١٥- ٢٥ التي ذكرت هذه الأفعال ومنها رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، اختلاس الممتلكات أو تبديدها او تسريبها .. لمزيد من التفصيل انظر اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الموقعة في كانون الأول ٢٠٠٣ على الموقع.
www.transparency.org

(٢) أحمد علي [illegible] ، مصدر سابق ، ص ٢٢.

(٣) د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٣.

(٤) سمير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقة بالجريمة على المستوى المحلي والاقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة للفساد، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط١، ٢٠٠٧، ص ١٢٦.

(٥) د. منير الحمش، الاقتصاد السياسي للفساد، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦، العدد ٣٢٨، ص ٦٣.

و يتضح من دراستنا لموضوع تعريف الفساد اصطلاحا عدم وجود تعريف موحد للفساد فكل اتجاه يعزو الفساد لفعل معين ، وكل يعرّفه حسب تخصصه والإطار العملي للباحث ، فالاقتصاديون يعزون العلاقة بين الاستثمار والتنمية وضعف المؤسسات الحكومية هو ما يوضح معني الفساد. في حين إنّ أصحاب العلوم الاجتماعية يُعرّفونه على أنه استخدام النفوذ لتحقيق الأرباح والمنافع الخاصة ، في حين يعتبره البعض بأنه علاقة تعاقدية غير مشروعة بين شخصين (الفسّاد) و (المفسُود) . و يُعَرفه القانونيون على أنه انتهاك لحرمة القانون بأفعال مخالفة للقواعد القانونية الموجودة ، و لعل البيئة السياسية الحكومية ذات النظام البيروقراطي هي إحدى بيئات الفساد هذا ما جاء به السياسيون في تعريفهم للفساد. في حين يعزوه البعض إلى ضعف القوانين الوضعيّة ، والجهاز الإداري وعدم وجود رقابة وردع بحق المفسدين ، جميعها عوامل تُنشط ظاهرة الفساد في البلاد. فطلب وقبول الرشوة والمحاباة والمحسوبية والمنسوبية وكذلك الاستغلال والاستيلاء على الأموال العامة وغيرها من الأفعال التي يفعلها الموظف أو صاحب العلاقة مقابل تقديم خدمة معينة والتي تدخل في أولويات اعمال وظيفته ، وهذه جميعا عوامل تؤدي إلى نشوء وتطور ظاهرة الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية.

لذلك يمكن تعريف الفساد الاداري بأنه استغلال المنصب الإداري من أجل تحقيق مكاسب خاصة، أي هو إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته ، وقيامه بأي فعل من الأفعال المحرّمة عليه و خروجه عن مقتضى الثقة بأعمال وظيفته ، وإخلاله بالثقة المشروعة بالوظيفة ؛ من أجل تحقيق مكاسب خاصة شخصية له أو من يشاركه.

المطلب الثاني

خصائص الفساد الإداري

لقد أضحى الفساد الإداري أشبه بالظاهرة العامة التي تقلق الرأي العام لاسيما معظم بلدان العالم العربي التي تعكف حاليا على الأخذ بأسباب الإدارة الحديثة من أجل وضع حد للانحرافات والممارسات اللاأخلاقية لبعض المسئولين ، و يوصف الفساد الإداري ظاهرة اجتماعية متعددة الجوانب والأبعاد يفترض أن تكون الإدارة العامة موضع المساءلة المستمرة بجميع مستوياتها العليا و الدنيا. [١]

فالفساد هو سعي ، وبذلك يكون فعلا عمديا وليس خطا عمدياً، فالشخص الفاسد ينصرف بكامل ارادته للقيام باعمال الفساد الإداري مقترنا بالادارة وهذا يعني ارتباطه بالوظيفة الإدارية . ورغم وجود أطراف في بعض الحالات ليسوا موظفين إلا أن أحد الأطراف فيها دائما موظف، علما بأن هناك آراء تشير إلى وجود الفساد في القطاع الخاص حينما يرتبط العمل بالإدارة بشكل أو بآخر ويصبح طرفا في معادلة الفساد الإداري . [٢]

إن الفساد الإداري هو سلوك منحرف يجري بأفعال عادة قد تتم بين شخصين أو أكثر بسرية تامة وقد يكون بفعل شخصي لشخص القائم بالفساد وفي كلا الحالتين يعود بنفع خاص له ، ويغلّب فيه المصلحة الشخصية على المصلحة العامة وبالتالي يكون ظاهرة اجتماعية سلبية داخل المجتمع.

ومهما تعددت الخصائص لابد في معرفة كل خاصية على حدة ؛ ليتبين لنا أهم الخصائص التي يتميز بها الفساد الإداري داخل المجتمع، لذلك سنتناول في دراستنا لخصائص الفساد الإداري في خمسة فروع . نتناول دراسة أن الفساد الإداري يتم بين أكثر من شخص وبسرية كفرع أول ، ودراسة الفساد الإداري كسلوك منحرف في الفرع الثاني . ودراسة الفساد الإداري باعتباره إساءة استعمال الموظف العام للوظيفة العامة كفرع ثالث، وتتناول دراسة الفساد الإداري باعتباره ظاهرة اجتماعية سلبية في الفرع الرابع ، وتتناول أخيرا في الفرع الخامس دراسة تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة وكما يلي:

---

(١) عمر موسى جعفر القريشي، مصدر سابق،ص ٧٥.

(٢) صباح عبد الكاظم شبيب، مصدر سابق،ص ٦٢.

الفرع الأول / الفساد الإداري يتم بين أكثر من شخص وبسرية[1]

الفساد الإداري في الغالب ليس دائما يتصمن أكثر من شخص واحد، كما أن هنالك علاقة تبادلية والتزامات بين أطراف العملية.[2]

فالسلوك المنحرف الذي يترتب بين موظف عام أو صاحب العلاقة وبين الشخص المستفيد ؛ من أجل تحقيق غرض معين مقابل نفع شخصي يعود للموظف ومن يشاركه ، وكذلك لو كان المستفيد (المفسّاد) أكثر من شخص ذو مصلحة في الدفع ؛ لأجل غرض معين أو تحقيق غاية معينة فإنه يحقق بذلك الفساد، و قد يكون الفساد في شخص (المفسود) فقط أي الموظف العام كالاستيلاء على المال العام ، وغير ذلك من الأفعال الشخصية التي تحقق منفعة شخصية وخاصة دون وجه رقابة أو ردع.

وتعد السرية من أهم خصائص الفساد الإداري، بسبب ما تتضمنه من ممارسات غير مشروعة من وجهة النظر القانونية أو المجتمعية أو ربما الاثنين معا ، وهي سمة مرافقة للفساد في أغلب الأحيان ، إلا أنه من الممكن أن تصبح ممارسة الفساد مألوفة في حالة استشراء بعض مظاهر الفساد الإداري في المجتمع وتعايشه معه ، حتى تصبح شيئا عاديا ، وهذه المرحلة تعد من أخطر المراحل على المجتمع.[3]

الفرع الثاني / الفساد الإداري سلوك منحرف .

الفساد في الحياة العامة هو استخدام السلطة العامة ، من أجل كسب أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق هيبة ، أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي . وبذلك يتضمن الفساد انتهاكا للواجب العام وانحرافا عن المعايير الأخلاقية في التعامل ومن ثم يُعدّ هذا السلوك غير مشروع . فالفساد بذلك ظاهرة لا ترتبط بفترة تاريخية معينة أو بدولة معينة ، إلا أنه يأخذ أشكالا متغيرة بتغير الفترات التاريخية ومتنوعة بتنوع الأمم، كما يستشري في أنساق السلطة والأحزاب الحكومية والتنظيمات الإدارية كما أنه يرتبط بالتغيرات التي تحدث في بناء القوى السياسية والاجتماعية والإدارية، والفساد بذلك نوع من السلوك الذي ينحرف عن منسوب السلوك

---

(1) أنظر : عماد الدين إسماعيل مصطفى نجم، مصدر سابق،ص ٢٥، وكذلك أسماء عزت محمد كمال، مصدر سابق،ص ١٢.

(2) د. علاء فرحان طالب و د. علي الحسين حميدي العامري، استراتيجية ممارسة الفساد الإداري والمالي مدخل تكاملي، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠١٤، ص ٥٤.

(3) د. علاء فرحان طالب و د. علي الحسين حميدي العامري، مصدر سابق ، ص ٥٤ .

السائد الذي يُعتقد أنه مقبول في مجال معين مثل المجال الإداري ولكن هذا ليس كل ما في الأمر. إذ أن الفساد سلوك منحرف مقرون بهدف معين يتمثل في تغلب المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة، وبذلك يكون الفعل السائد سلوكاً معادياً سواء أكان رسمياً أو غير رسمي، بحيث يضمن الشخص الذي يقوم به ميزات واضحة ومكاسب معينة غير المكافآت المادية أو الترقية السريعة وبذلك يترتب على جميع صور السلوك الفاسد هذه خسارة مادية أو إدارية أو مالية للجمهور من ناحية و التنظيمات الإدارية من ناحية أخرى.[١]

لذلك فإن السلوك المنحرف هو انتهاك للقوانين والأنظمة والقيم الاجتماعية التي تحكم علاقة الأفراد ببعضهم أو علاقتهم بالدولة أو بالمجتمع، وأن جميع أنواع الانحراف تواجه بالرفض من قبل المجتمع، وأن شدة الرفض متفاوتة تبدأ بأبسطها وتنتهي بأشدها من أشكال وصور الانحراف[٢]، أي أن أعمال الفساد تشكل خرقا وانتهاكا لأعمال الواجب والمسؤولية.[٣]

وبما أن صور الفساد الإداري هي إما جرائم أو مخالفات إدارية، فهي إذن انتهاك للقوانين والأنظمة والقيم الاجتماعية ؛ لذلك فهو سلوك منحرف، ومعنى ذلك وجود خلل أخلاقي لدى الشخص الفاسد بغض النظر عن الأسباب الأخرى، وما يؤكد ذلك أن هنالك أشخاصا يعيشون ظروف الشخص نفسها، مع وجود الأسباب نفسها ،ألا أنهم لا يرتكبوا أفعالاً فاسدة ، وبالتالي فإن الفساد (ضعف أخلاقي) ، أوهو انحراف أخلاقي للموظفين.[٤]

و يتمثل السلوك المنحرف في قيام الموظف بأعماله بمقابل أموال أو خدمة معينة وهذه الأعمال تدخل ضمن أعمال وظيفته ويجب القيام بها وفقا لأخلاقيات وسير عمل الوظيفة العامة ، وبالتالي فأن القيام بأعمال الفساد تعتبر قمة الانحراف الأخلاقي للموظفين ويؤثر سلبا على أخلاقيات الوظيفة العامة.

---

[١] د. السيد علي شتا، مصدر سابق،ص ٤٤.

[٢] د. أحمد محمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، الإسكندرية، مركز الإسكندرية للكتاب ، ١٩٩٧، ص ٩ وما بعدها.

[٣] عماد الدين إسماعيل مصطفى نجم، مصدر سابق، ص٢٦.

[٤] الفساد الاداري ، مقال جريدة العراقي على موقع www. Iraqi papers.com.

نقلا عن : عمر موسى جعفر القريشي، مصدر سابق،ص ١٤٧.

الفرع الثالث / إساءة استعمال الموظف للوظيفة العامة

من المعلوم أن الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمه اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة. (١)

فبمقتضى هذا المفهوم تباشر الإدارة مهامها وانشطتها بواسطة أشخاص آدميين يعملون بإسمها ولحسابها ، وتنظم مراكزهم القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة ، ولقوانين ونظم الخدمة المدنية أهمية كبيرة ؛ لأن نجاح الإدارة في أداء وظيفتها وخدمتها للجمهور تتوقف على نوعية الموظفين ومدى كفاءتهم وشعورهم بالمسئوليةومتطلبات الخدمة؛ أذ لا تعد الوظيفة العامة مجرد مهنة يكسب من يمارسها رزقه منها مقابل العمل المادي الذي يؤديه بل أنها أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية. (٢)

وقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ في المادة الثانية الفقرة الأولى هذا التوجه فقد عَرفت الموظف العمومي بأنه: (أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى الدولة سواء أكان معينا أم منتخبا ، دائما أم مؤقتا ، مدفوع الاجر أم غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن اقدمية ذلك الشخص) ، (٣)وبالتالي تكون السلطة الممنوحة للموظف العام قد تتم بالقرارات الإدارية أو بالعقود الادارية .

أولا: إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري:

وبغض النظر عن تعريف القرار الإداري لما يخرج عن موضوع بحثنا الحالي ، فهو الوسيلة التي عن طريقها يمكن للإدارة إلزام الأفراد بشيء معين بإرادتها المنفردة دون توقف على قبولهم أو رضاهم ، ومن هنا فالأصل في القرارات الإدارية أن تكون بهدف تحقيق المصلحة العامة، وتتحقق الإساءة فيها عندما يخرج القرار عن روح النظام وأهدافه . ويسئ الموظف

---

(١) ينظر نص المادة (٣٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والتي تنص على (الوظيفة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة) .

(٢) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري(دراسة مقارنة)، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل ، ١٩٩٦،ص ١٠٢.

(٣) انظر في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، سبق ذكرها، المادة الثانية، الفقرة الأولى .

استعمال سلطته من أجل تحقيق أغراض أو مآرب بعيدة عن المصلحة العامة سواء أكان ذلك لتحقيق نفع شخصي له أو لغيره أو بقصد الانتقام الشخصي وهذه الوسيلة الاكثر هي انتشارا.[1]

ثانيا إساءة استعمال السلطة في العقد الإداري

من المعلوم أن العقود الإدارية هي إحدى الوسائل التي تمارسها الإدارة للقيام بواجباتها لتحقيق أهداف النشاط المنوط بها، فقد يتطلب الإجراء إبرام عقود معينة لضمان الالتزامات بين الجهة وأطراف أخرى، وتتحقق إساءة استعمال السلطة في هذا الجانب عن طريق العقود التي تبرمها الإدارة بحيث يستغل الموظف سلطته فيها بتكييفها بما يتفق واهدافه الخاصة، بعيدا عن تحقيق المصلحة العامة ويظهر هذا النوع في الكثير من العقود التي تتعلق بالجوانب المالية أو التنظيمية . ولهذا خظر على الموظف الاشتغال بالتجارة ، أو القيام بالأعمال المشروعة إذا كانت الإدارة التي يعمل بها طرفا فيها ، كأن يؤجر ملكه الى اللجنة التي يعمل بها . كما و يحظر على الموظف أن يكون له صلة بالمقاولات ،أو المنافذ التي تتصل بأعمال وظيفته ، وكذلك شراء أو استئجار أرض ، أو عقار بقصد استغلاله من قبل الدائرة التي يتبع لها.[2]

الفرع الرابع / الفساد الإداري ظاهرة اجتماعية سلبية .

للفساد دور في حدوث الفقر وتراجع العدالة الاجتماعية، من خلال تمركز واستقطاب الثروات والسلطات وسوء توزنع الدخول والقروض والخدمات في المجتمع فيتهيأ المناخ العام للاضطراب الأجتماعي والسياسي[3]، لذلك فالفساد ظاهرة اجتماعية سلبية.

فالفساد كالسرطان ينخر في أعضاء الجهاز الإداري تدريجيا إذا وجد البيئة الملائمة له حيث يزداد نفوذ الفاسدين وسلطتهم بما يعطيهم القوة للضغط على سائر الجهاز الإداري ، كما أن هذه الخاصية لا تقتصر على حدود الجهاز الإداري في دولة معينة بل له سمة عالمية أي أنه قابل للانتقال من دولة إلى أخرى خصوصا في ظل العولمة.[4]

و ان معنى الظاهرة هي سلوك ثابت ، أو غير ثابت ، يعمّ المجتمع بأسره ، ويكون ذا وجود مستقل عن الصور التي يتشكل بها في الحالات الفردية، ولكن الظاهرة ليست وليدة

---

[1] د. سليمان بن محمد الجريشي ، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، ط١، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، ٢٠٠٣،ص ١٩٣- ١٩٤.

[2] د. سليمان بن محمد الجريشي ، مصدر سابق، ص ١٩.

[3] د. محمد رفعت مصطفى، دور الأعلام في مكافحة الفساد الإداري وانسب السبل لتفعيله، القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة الاكاديمية الفكرية العليا ، دمشق، ٢٠٠٦، ص٤٤.

[4] علاء فرحان طالب و علي الحسين حميدي العامري، مصدر سابق،ص ٥٤.

لذاتها، بل إنها تخضع لمجموعة من المحددات الفكرية والقيمية و الثقافية بمعنى أنها نتيجة وليست سبب، وبالتالي يمكن التعامل معه بشكل عمومي وبالطريقة ذاتها عبر المجتمعات. ومن هنا يصح القول (إن مشكلة اجتماعية في مجتمع ما لا تكون مشكلة في مجتمع آخر، و ناجحا في مجتمع ما لا يكون مقبولاً في مجتمع آخر، و حينها تعد مشكلة الفساد خطرا على البناء الاجتماعي). فيمكن القول إنها ظاهرة اجتماعية تقود إلى مشكلة اقتصادية عندما تبدأ بإنتاج آثار سلبية على الاقتصاد(مثل التضخم، البطالة الخ) ، أو آثار سلبية على الصحة مثل (التدخين، الادمان على الكحول)، أو آثار سلبية على المجتمع مثل (التشرد، الطلاق، العنوسة، التفكك الأسري). وهذه لا تتفق مع المجتمعات في النسبة ذاتها من الخطأ، وتكون الظواهر خطيرة إذا أثرت على النظام القانوني والأخلاقي التي تختلف حولها المجتمعات أيضا.[١]

إن الفساد الإداري في الأصل جرائم ومخالفات فردية لكنها إذا تكررت وانتشرت أصبحنا أمام ظاهرة اجتماعية، فلا يمكن القول بوجود فساد إداري أن لم نكن أمام ظاهرة.[٢]

وبالتالي فإن قيام سلوك معين واحد وبعدها ينقطع عندها لا نكون أمام ظاهرة الفساد فيمكن معالجة هذا السلوك ، ولا تتحقق مرحلة الفساد الإداري التي تعم المجتمع . فظاهرة الفساد الإداري في المجتمع لابد أن تكون من عدة أفعال ومخالفات للفرد يؤديها تحت غطاء الوظيفة من أجل تحقيق نفع شخصي على حساب المصلحة العامة، عندها نكون أمام ظاهرة الفساد . فهي بالتالي تنعكس سلبيا على المجتمع باعتباره يتراجع ، وتتكسر أواصره نتيجة افعال الفساد وعدم الثقة بالأفراد ، أو الجهاز الإداري إذا كانت تجري في الإدارة بل وحتى على السلطة التنفيذية للدولة (الحكومة) ، وبالتالي يؤدي إلى عدم الثقة بها نتيجة أعمال الفساد وتفشيه في المجتمع مما ينعكس سلبيا عليه .

---

(١) انظر : د. إبراهيم المصري، آثار الفساد على المجتمع ، مقال منشور في جريدة الثورة ، العدد بتاريخ ٢٠٠٧/٤/٢٩ نقلا عن: صباح عبد الكاظم شبيب، مصدر سابق،ص ٦٩.

(٢) صباح عبد الكاظم شبيب، مصدر سابق. ص ٧٠.

الفرع الخامس تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة

إن الموظف العام يجب أن يعمل على تحقيق المصلحة العامة وليس مصلحته الخاصة المغلبة على المصلحة العامة حيث إن الوظائف العامة تكليف للقائم بها وهدفها خدمة الأفراد تحقيقا للصالح العام وطبقا للقواعد و الأنظمة المعمول بها وهو ما تنص عليه الدساتير والقوانين في معظم دول العالم. (١)

وبالتالي فإن تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة تعد أحدى الخصائص التي تميز الفساد ، وشخص الفاسد . فالمصلحة العامة هي المصلحة العليا للمجتمع في وقت ونظام سياسي معين وبالتالي لابد من القيام بإعلاء المصلحة العامة دائما على المصالح الخاصة لتكوين مجتمع متطور على العكس من ذلك يؤدي إلى تفشي وكثرة الفساد في المجتمع وتراجعه.

في كل الأحوال فإن الفساد الإداري يتفاعل مع الظروف ، والمتغيرات المحيطة به ليجعلها مناخا وبيئة مشجعة لنموه وترعرعه، فالتسيب وتأخير المعاملات وضعف الإنتاجية وإهدار الوقت وعدم المبالاة، وضعف الرقابة ، وعدم المساءلة وغيرها من السلبيات الإدارية كلها تتجه الى نمو بيئة ملائمة للفساد لكونها تحفز أصحاب المعاملات الضائعة ، والمتأخرة للبحث عمن يساعدهم ولو بطرق غير مشروعة. (٢)

لذلك لا يجوز تكييف الوظيفة العامة بأنها حق للموظف العام ؛ إذ ليس الهدف من استخدام الموظفين إلحاقهم بعمل يرتزقون منه ، وويحصلون منه على بعض المزايا و الحقوق وأنما الهدف الأصلي من ذلك إنشاء هيئة تتولى تسيير مرافق الدولة وتنفيذ أهدافها العامة في خدمة الشعب، فالوظيفة العامة خدمة وطنية تناط بالموظف العام عناصرها مجموعة من الواجبات التي يتحملها الموظف مقابل ما تكفله له الوظيفة من حقوق، والشائع أن المشرع العراقي ينظم واجبات الموظف بالزامه بأداء أعمال معينة وحظر بعض التصرفات عليه، بمعني أن الواجبات تقسم إلى التزامات محددة إيجابية وأخرى سلبية ممنوعة عليه. (٣)

---

(١) نصت المادة ٣٠ من دستور ١٩٧٠ الملغى على (أ. الوظيفة العامة رسالة مقدسة وخدمة اجتماعية قوامها الالتزام المخلص الواعي بمصالح الجماهير وحقوقها وحريتها وفقا لأحكام الدستور) ، نقلا عن: عمر موسى جعفر القريشي ، مصدر سابق،ص ٨١.

(٢) د. سليمان بن محمد ، مصدر سابق،ص ١٦١.

(٣) د. سامي جمال الدين ، الإدارة والتنظيم الإداري، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع ، الإسكندرية، ٢٠٠٤،ص ٢٠٧.

وعند قيام الموظف العام بأي عمل فاسد فإنه يسبب ضررا بالمصلحة العامة، والضرر الذي يلحق بالمصلحة العامة . يتمثل بالاعتبارات التي يتركها الفساد في المجالات كافة، فالفساد كما يصفه المتخصصون (يعود بالوبال على المجتمع ويدمر المشروعات ويشوه التنافس، ويؤثر في سياسة الدول ذات المراكز القيادية، ويعرقل الديمقراطية كما و يشغله الإجرام المنظم و الإرهاب). [١]

---

(١) بيتر أيغن، شبكات الفساد والأفساد العالمية، ترجمة محمد جديد، الطبعة الأولى، قدمس للنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠٠٥،ص ٢١.

المبحث الثاني
أسباب الفساد الإداري وأنواعه

إن الفساد الإداري هو انحراف بالسلطة يقوم به أحد العاملين بغية تحقيق منفعة شخصية على حساب المنفعة العامة ، وبالتالي فان هذه السلطة تكون متمثلة بالأجهزة الإدارية سواء كانت حكومية أو مشتركة بين القطاع الخاص والعام ؛ وشخص (المفسود) هو الذي يعمل بهذه الأجهزة الإدارية . و حسب تدرجه في الوظيفة العامة ويقوم بالأعمال التي تدخل ضمن اختصاصه ولكنه يحققها من أجل منفعة شخصية على حساب المنفعة العامة، وبالتالي فآن أعماله تحقق الفساد الإداري مؤدياً الى الاخلال بالمصلحة العامة .

إن قيام ظاهرة الفساد في أي مجتمع من المجتمعات لابد أن يصاحب ذلك قيام اسباب متمثلة بالاسباب السياسية أو قد تكون اقتصادية أو اجتماعية أو قانونية وحتى أسباب إدارية وغيرها من الأسباب ، جميعها تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد في المجتمع . وأيضا إذا تحققت الأسباب الخاصة بقيام ظاهرة الفساد ، فإننا نكون امام أنواع متعددة من الفساد بعضها قد يكون داخليا والآخر خارجيا ، وقد يكون الفساد كبيرا وقد يكون صغيرامن حيث الحجم (الدرجة الوظيفة للموظف) وغيرها من أنواع الفساد لذلك ستتناول في هذا المبحث دراسة أسباب الفساد الإداري وأنواعه ، وعلى مطلبين تتناول دراسة أسباب الفساد الإداري كمطلب أول ، و أنواع الفساد الإداري كمطلب ثانٍ وكما يلي:

المطلب الأول: أسباب الفساد الإداري.

المطلب الثاني: أنواع الفساد الإداري.

المطلب الأول

أسباب الفساد الإداري

تتعدد الأسباب وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات بالرغم من وجود شبه إجماع على كون هذه الظاهرة سلوكا إنسانيا سلبيا تحركه المصلحة الذاتية، ويمكن إجمال مجموعة من الأسباب العامة لهذه الظاهرة و التي تشكل في مجملها ما يسمي بمنظومة الفساد. إلا أنه ينبغي الملاحظة بأن هذه الأسباب ، وإن كانت تظهر بشكل أو بآخر في كل المجتمعات إلا أنها تتدرج وتختلف في الأهمية بين مجتمع وآخر ، فقد يكون لأحد الأسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد في مجتمع ، بينما يكون في مجتمع آخر سببا ثانويا. [١]

فهنالك أسباب حضرية تشير إلى وجود فجوة بين القيم الحضرية للمجتمع من جهة وقيم وقواعد العمل الرسمية المعتمدة في أجهزة الدولة الإدارية التي غالبا ما تكون نامية من أصول أجنبية ، فحالات الفساد الإداري التي تبرز داخل تلك الأجهزة مخالفة لقيم وقواعد العمل الرسمية تجسم استجاباتٍ طبيعيةً للنظام القيمي الحضري الواقعي للمجتمع . وقد تكون الأسباب هيكلية ، ترجع إلي وجود هياكل قديمة لأجهزة الدولة لم تتغير رغم تغيرات أفكار وقيم لأفراد من شأنه أن يخلق فجوة بين الجانبين تتجسد فى قصور الأجهزة الإدارية في استجابة لمطالب الأفراد. [٢]

وهذه الأسباب هي الأسباب السياسية والادارية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية تؤدي إلى قيام ظاهرة الفساد في المجتمع ، وستتناول دراستنا لهذا المبحث تلك الأسباب وعلى خمسة فروع وكما يلي:

الفرع الأول / الأسباب السياسية

لا شك ان غياب النظام السياسي المستند إلى مبدأ الفصل بين السلطات ، أي غياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية، تظهر حالة غياب الحافز الذاتي لمحاربة الفساد، ويتفق أغلب الباحثين على أن أكثر النظم افرازا للفساد الإداري ومظاهره هو النظام الديكتاتوري الأبوي (Patrimonial pule) الذي يتركز في شخصية حاكم معين يتمتع بسلطة مطلقة . تصل عادة إلى حد الاستبداد الكامل وتحيط به نخبة محدودة من أهل الثقة الذين يتصفون بالولاء الكامل للشخصية، يعملون على أجهاض روح المبادرة والرقابة الشعبية والإدارية ، هذا الأمر يشجع على ظهور صور الفساد المختلفة، والهدف الأساسي للفساد هو القضاء على الشفافية وخلق شريحة أو

---

١. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، مصدر سابق،ص ١٤٦.

٢. علاء فرحان طالب و د. علي الحسين حمدي العامري، مصدر سابق،ص د د.

فئة محظورة ومسارات داخلية سرية ، والفساد بهذه الصورة مضاد للديمقراطية فكما يقولون (السلطة المطلقة مفسدة مطلقة). [١]

ويقصد بالأسباب السياسية : غياب الحريات والنظام الديمقراطي في مؤسسات المجتمع المدني و خفض الإعلام والرقابة[٢]، حيث إن تحول السياسيين إلى رجال أعمال يهتمون بتحقيق مكاسبهم المادية ضاربين عرض الحائط بمشاكل الشعب ومعاناته ، ناسين برامجهم السياسية العظيمة التي طرحوها عند ترشيحهم لهذه المناصب[٣] ، يكون سببا لقيام ظاهرة الفساد في المجتمع .

إن النظام الدكتاتوري الابوي يعد ولّاداً للفساد الإداري ضمن مؤسساته حسب ماتم ذكره أعلاه الذي يتركز في شخصية الحاكم المستبد ، ولكن قد نرى قيام ظاهرة الفساد في النظم الديمقراطية التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وكل سلطة تأخذ دور الرقابة على السلطة الأخرى نتيجة لضعف الأجهزة الرقابية في ردع حالات الفساد التي تظهر في النظام الديمقراطي و على العكس من ذلك قد يكون هنالك أجهزة رادعة ، وقوية في النظام الدكتاتوري تؤدي إلى منع قيام أي عمل من أعمال الفساد الاداري داخل مؤسسات الدولة.

ولعل أسباب قيام وانتشار ظاهرة الفساد الاداري في العراق تتمثل في الحروب والصراعات والحصار ، فالحروب والصراعات التي تنشأ في المجتمعات سواء السياسية منها أو الاجتماعية أو الدينية تترك أثارها في تفشي وانتشار الفساد في المجتمع، وفي العراق فأن الحروب المتعاقبة التي شنها الحكومات السابقة لعقود من السنين قد افقرت الناس وأعوزتهم. [٤]

أما فيما يخص الوضع العراقي ما بعد ٢٠٠٣ ، فنلاحظ أن انتشار ظاهرة الفساد السياسي قد ظهر في أول دورة برلمانية ٢٠٠٥- ٢٠١٠ لمجلس النواب العراقي إذ تكرّست الامتيازات الضخمة لاعضائه الذين كانوا يستلمونها حتى بدون حضور جلسات المجلس ودون أعذار مقبولة وبصورة استفزت الرأي العام العراقي إلى حد كبير. ولم يَصْحُ المجلس المذكور إلا بصورة جزئية ولأسباب غير واضحة خلال الأشهر الأخيرة من دورته ليفعل نظريا وظيفة محاسبة أعضاء

---

(١) د. جلال معوض، الفساد السياسي في الدول النامية، مجلة دراسات عربية، بيروت، العدد الرابع ، السنة الثالثة والعشرون، ١٩٨٧، ص ٦٥.

(٢) امير فرج يوسف، مصدر سابق،ص ١٩٧.

(٣) د.ديالا الحاج عارف، الإصلاح الإداري الفكر والممارسة، دار الرضا، دمشق، ٢٠٠٣، ص ٧٧- ٧٨.

(٤) د. عبد علي محمد سوادي، الجامعة ودورها في الوقاية في الفساد الإداري، المؤتمر القانوني ، مجلة رسالة حقوق، جامعة كربلاء، العدد ٤، ٢٠١٣،ص ١٠.

الحكومة من الوزراء بعد أن أصبح العراق من الدول التي تتصدر قائمة الدول الأكثر فسادا في العالم. (١)

إن عدم وجود دستور مؤقت أو وجود دستور دائم لكن لا يتم إحترامه حيث تضيع الحقوق ، و تُهدر الكرامات وتقل المساءلة ويضعف الولاء والإنتماء للبلد ؛ فتزداد حالات الفساد الإداري ويتم تغلب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة ، حيث عدم الاستقرار السياسي أيضا وما يتبع ذلك من ديكتاتورية تنفرد بالسلطة من مسئولي الحزب الواحد فيصبح أعضاؤه من أكبر الممارسين لحالات الفساد في الدولة . وكذلك الحال في السيطرة على وسائل الإعلام وتوجيهها ، أي السيطرة على الوسيلة الرقابية التي يمكن أن تفضح وتكافح حالات الفساد الإداري بأشكاله المختلفة، وكذلك توفر حصانة لدى كبار الموظفين ورجال السياسة تحميهم من الملاحقة والخضوع للمساءلة. (٢)

وان البعض يشير إلى وجود علاقة بين اللامركزية الإدارية وبين استشراء الفساد حيث تؤكد بعض الدراسات على وجود علاقة قوية بين اللامركزية المالية والادارية للدولة وبين الفساد بحيث ترتبط هذه اللامركزية بانتشار الفساد وخاصة المالي والإداري، وفي إطار الربط السببي بين الفساد ونظام الحكم يشير البعض إلى التأثير السلبي والإيجابي لطبيعة الحكم عموما واللامركزية خصوصا والمؤسسات السياسية وعلاقاتها وخصائصها الديمقراطية والتي تؤثر سلبا أو إيجابا على حدوث الفساد وانتشاره من عدمه ،كما أن نظام تقديم الخدمات العامة للأفراد ومدي اتاحتها له لها أيضا تأثيرٌ في بروز ظاهرة الفساد من عدمه. (٣)

---

(١) د. حيدر الطائي، شكل النظام السياسي في العراق، دراسة في دستور ٢٠٠٥ والمجلس الوطني للسياسات العليا، مجلة الملتقى، السنة السادسة، العدد ٢٣، ٢٠١١، شركة مجموعة العدالة للصحافة والطباعة والنشر، ص ١١٩.

(٢) د. علاء فرحان طالب و د. علي الحسين حميدي العمري، مصدر سابق،ص ٥٦- ٥٧.

(٣) Daniel Lederman . Accountability and corruption political institution matter word bank .2001 .

نقلا عن : عمر موسى جعفر القريشي ، مصدر سابق ، ص ٩١ .

الفرع الثاني /الأسباب الإدارية

تتميز المجتمعات المختلفة بافتقارها الى قيم مشتركة بين كبار الإداريين وحلفائهم وذلك انعكاس للانقسام الاجتماعي الذي يعاني منه المجتمع الكبير و الذي تُعدُّ الإدارة جزءا منه، وقد تتسم الإدارة في الدول النامية بالمركزية الشديدة . وتغلّب عنصر القيادة الاستبدادية على القيادة الجماعية، وفقدان الثقة اللازمة بين الرئيس والمرؤوسين ، وتسود بينهما العلاقات السلبية والشك وعدم إخلاص أي واحد منهم ، و لصالح أهداف العمليات الإدارية للتنمية الشاملة.[1]

حيث أن سوء التنشئة الاجتماعية للموظف والمسؤول الإداري ، و فساد أخلاقه وقيمه الاجتماعية بشكل عام و خطأ المسئول الإداري الأعلى في تعيين هؤلاء الموظفين أو تنصيبهم في مواقع المسئولية واتخاذ القرار. وكذلك يعود وجود الفساد أيضا إلى ظاهرة وضع الشخص غير المناسب في مواقع المسئولية ، واتخاذ القرار (عدم توفر الشروط العامة للوظيفة في هذا الشخص) فإن ذلك يعكس سلبيا على الأداء الوظيفي لجميع المناصب الإدارية في الدولة ويضر بسمعة الدولة وهيبتها وإن هذا الأداء السيء يؤدي بالنتيجة إلى تدني مصالح الدولة والمواطنين معا.[2]

إن التخلف الإداري يتمثل بعدم القدرة على ترجمة الأهداف المكونة لوظيفة الدولة إلى سياسات ثم تخطيط هذه السياسات ووضعها في برامج محددة ومن ثَمّ تحقيق هذه البرامج ، ليحل التقدم محل التخلف الذي يعيب كل عناصر الإدارة من العناصر البشرية و النظم والأساليب والأدوات ، ومعنى ذلك أن التخلف الإداري قد يتواجد في الإدارة في عنصر أو أكثر من عناصرها[3]، وبالتالي فقد يحقق بذلك أسباب الفساد الإداري وتؤدي بدورها إلى ازدياد انتشار ظاهرة الفساد الإداري داخل المجتمع وفي أجهزته الإدارية.

إن تفسير الفساد الإداري من حيث ارتباطه بأجهزة الدولة يؤدي إلى القول بأن عدم الشعور بالاستقرار الوظيفي ، وتولي غير الأكفاء للمناصب يخفف من مركز هؤلاء الموظفين ويسهم في خلق موجة من الاضطراب الإداري ، ومحاولة الاستفادة الشخصية من مزايا و اختصاصات المنصب الذي يشعر صاحبه أو شاغله بأنه لن يدُوْم طويلا وبالتالي الإسهامات في خلق حالة من الاضطراب الإداري و ينتهي إلى الخلل في جميع اركان الدولة فيكثر الفساد الإداري وتفشي الرشوة والظلم . ومن جهة أخرى فإن الرشوة في حد ذاتها تسهم في إيصال غير المؤهلين وغير

---

(1) د. عبد القادر الشيخلي ، معوقات تطوير نظم واجهزة الخدمة المدنية في الاقطار العربية ، دار الفكر والتوزيع والنشر ،عمان ،١٩٨٢، ص ١٥.

(2) د.سهر عبد الكاظم مهدي ، الفساد الإداري وأسبابه وآثاره وأهم أساليب المعالجة، دائرة المفتش العام، قسم التفتيش الاداري، منشور على الموقع. www.hardiscussion.com

(3) د. درويش ابراهيم، التنمية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة ،١٩٩٥ ، ص ٢٣ .

الأكفاء إلى المناصب الإدارية العالية الذين ينصرفون حال حصولهم على المنصب إلى الاعتناء بأمورهم الشخصية وجمع المال كيف ما اتفق لهم لإدراكهم مسبقا بأن فترة بقائهم في المنصب لن تطول.[١]

كما أن التدخلات السياسية والحزبية لها دور في تولي غير الأكفاء لمناصب الإدارة حيث إن المعروف في الدول النامية أن يكون هناك تدخل واضح للنفوذ السياسي في عملية التعيين دون الاعتداد بالجدارة والكفاءة ، وتعطي الأفضلية للمنتمين للأحزاب الموجودة في السلطة ولحزب الأغلبية بشكل كبير[٢]، و تعدّ تلك الأمور من أهم عوامل انعدام الكفاءة في فترة تولي المناصب الإدارية وبالتالي فهي تحقق أسباب الفساد من الناحية الإدارية داخل أجهزة الدولة.

كذلك الحال فإن تضخم الجهاز الإداري يرجع الى الرغبة الزائدة للأفراد في العمل بالأجهزة الحكومية ؛ لاعتبارات متعددة ، تعود منها الى المركز الاجتماعي الذي يحظى به الموظف العام وبعضها يرجع الى الرغبة في ضمان راتب دائم يستند عليه عند التقاعد ، أو بسبب عدم توافر فرص عمل وضمانات اجتماعية في القطاع الخاص .[٣]

وهذا التضخم يفضي إلى وجود نماذج من الولاء الشخصي خاصة في الإدارة العليا ، بجانب الإطار الرسمي الذي يحكم الولاء للتنظيم في ضوء وظائفه ، وهذا يؤدي بدوره الى حدوث انعكاسات سلبية على امكانية التنظيم الاداري في تحقيق الأهداف المنوطة به .[٤]

الفرع الثالث / الأسباب القانونية .

تشير العديد من الدراسات ذات العلاقة بموضوع الفساد في أبعاده الإدارية والمالية إلى وجود علاقة بين كفاءة التشريعات المطبقة وظهور مشكلة الفساد ، أذ كلما كانت التشريعات متخلفة أو مجحفة أو منحازة لطبقة أو لفئة أو حزب معين ، كلما كانت مكونة ممارسات إدارية أو مالية فاسدة ، كما أن القوانين التي لا تستجيب بكفاءة عالية إلى إحداث المستجدات الاقتصادية العالمية والمعلوماتية تبقى متخلفة معرقلة ودافعة إلى ممارسات فاسدة و لا تتمكن من إدارة المال والأعمال. ويرتبط الفساد بموضوع القوانين والتشريعات وعلاقاتها بظهور الفساد في الإدارة والمال و النظام

---

(١) د. رمضان السنوني و د. عبد السلام بشير الدويبي ، الفساد بين الشفافية والمساءلة ، المركز العالمي للدراسات وابحاث الكتاب الاخضر ، بنغازي ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٦، ص٧ .

(٢) د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، اصول الادارة العامة ، منشأة دار المعارف ، الاسكندرية ،٢٠٠٤ ، ص٥٠٤ .

(٣) المصدر نفسه اعلاه ،ص٥٣٤ .

(٤) د. عبد الكريم درويش ، البيروقراطية والاشتراكية ، دراسة في الادارة والتغيير الاجتماعي ،مكتبة الانكلو المصرية ، القاهرة ، بدون سنة طبع ، ص٨٠ .

القومي ونزاهته ونظام المحاسبة والمساءلة وجدواه وفاعليتها وغير ذلك من الأمور ، وبالإضافة إلى ذلك يعتبر التسيب في تنفيذ القوانين عاملاً حاسماً في ظهور الفساد واستشرائه.[1]

تعدّ من الأسباب القانونية والتشريعية للفساد تلك القوانين التعسفية التي تثير الحدة والارباك وتدفع الناس لتجاوزها والتحايل عليها وعدم احترامها وخرقها باستمرار وبطرق كثيرة، وكذلك التفسير المستمر للقوانين ليس بهدف تعديلها لخدمة الناس و المجتمع وبشكل منهجي ومدروس ومخطط ولكن لعرض خدمة مصالح فئات ذات نفوذ معينة وشخصيات سياسية كبيرة، وتشكل هذه القوانين بحدّ ذاتها فساداً إدارياً مفضوحاً.[2]

إن استخفاف أفراد المجتمع بالقوانين المعمول بها في المجالات الحياتية والتنظيمية، وعدم الالتزام بالبرامج القانونية أو توعية الأفراد ودورهم في مكافحة الجريمة ، ينعكس سلبا على الوعي القانوني والحس الأمني للمواطنين وضعف الشعور بالمواطنة ، والمسئولية الحقيقية.[3]

كذلك الحال فإن تفسير القوانين الغامضة بصورة غير صحيحة ، يشوبها الغموض ويزداد فيها التفسير كل حسب مصلحته الخاصة لتمرير أعمال معينة، تحقق بذلك الأسباب القانونية لظاهرة الفساد الإداري . وكذلك امتناع المسئولين عن الرقابة والمحاسبة على الموظفين في تنفيذ اعمالهم بعد أن يستجيب المسؤول للهدايا و الرشاوى وغيرها التي تعرض عليهم من قبل صاحب المصلحة لتمرير أعمال معينة تعد أيضا من الأسباب القانونية للفساد الإداري.

كما أن ضعف أو عجز أجهزة الرقابة الإدارية والمالية المتمثلة في نقصان اختصاصاتها القانونية ، و تعارض و ازدواج في اختصاصات أكثر من جهاز حكومي للرقابة ؛[4] تؤدي الى قيام الأسباب القانونية لتحقيق أعمال الفساد الإداري.

إن تراخي قانون العقوبات وهشاشته في بعض الدول فضلا عن فساد الجهاز القضائي جميعها تشجع على ممارسة الفساد الإداري ، فاحتمالات الإفلات من العقوبة أو إيقاعها على المرتكبين تتوقف على صرامة القانون أو تساهله . إذ تقضي القاعدة بأن كلفة المخالفة تساوي احتمال الإمساك بالمرتكب ومعاقبته مضروبا في مستوى العقوبة رسمياً.[5]

إن الإجراءات المطولة للقضاء تعد سببا قانونيا للفساد الإداري، فإذا رفعت دعوى الحق العام أمام القضاء المختص بشأن قضية الفساد ، فإن استطالة الإجراءات القضائية وتعقدها

---

(1) د. رمضان السنوسي و د. عبد السلام الدويبي، مصدر سابق،ص ٥٩.

(2) د. علاء فرحان طالب و د. علي الحسين حميدي العامري، مصدر سابق،ص ٦١.

(3) د. حسن سعيد عداي، الأخلال بواجبات الوظيفة العامة من صور الفساد الإداري، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، مجلد ١، عدد ١ ، سنة ٢٠٠٩ ب ،ص ٤٥ .

(4) عمر موسى جعفر القريشي، مصدر سابق ، ص ٩٢.

(5) د. محمد رفعت مصطفى، مصدر سابق،ص ٦٣-٦٤.

وأسلوب بعض المحامين يجعل من إدانة الفاسد مسألة شبه مستحيلة ، فإذا كان القضاء غير مستقل وغير محايد ، فإن الضغوط التي يتعرض لها القضاء ولاسيما إن الفاسدين يكونون من سادة القوم أو أقربائهم مما يجعل أدانتهم غير ممكنة ، وجدير بالذكر أن الفاسدين كثيرا ما يطالبون خصومهم اللجوء للقضاء لإثبات دعواهم، وهذا دليل على قوتهم من جهة واستهزائهم بالقضاء من جهة ثانية.(١)

وبالتالي فإن ضعف الجهاز القضائي وضعف القانون ، وعدم وجود الكفاءات النزيهة يجعل الجهاز القضائي جهازا فاسدا في ذاته يغطي على مظاهر الفساد الإداري المتعددة.(٢)

إن تفعيل دور الرقابة الإدارية في هيئات الرقابة الخاصة وكذلك تفعيل دور رقابة المسئولين على موظفيهم داخل الجهاز الإداري الواحد في سير اعمالهم وتطبيق القواعد القانونية والتعليمات واللوائح قد يؤدي إلى التقليل من حالات الفساد ، وإن قامت حالة فساد معينة فبعد هروبه من أجهزة الرقابة ، فإنه يقع في فخ القضاء فكلما كان القضاء قويا وغير مُسيّس كلما كانت أحكامه قوية ورادعة و يحاكم كل من يقوم بأي عمل مخالف من أعمال الفساد الإداري.

الفرع الرابع / الأسباب الاقتصادية

إن سوء الأحوال الاقتصادية بشكل عام التي تتمثل في محصلتها النهائية في عجز الدولة عن إشباع الحاجات الأساسية للفرد يعد سببا رئيسيا وجوهريا وراء السلوك المرضي الذي يصيب بعض العاملين في معظم البلدان النامية. لذلك تتولد مجموعة من الأسباب تؤدي الى دفع الموظفين الحكوميين لممارسات لا أخلاقية ، منها مثلا : تفاقم الأزمات الاقتصادية التي تسبب تردي الدخول الفردية، فيضطر البعض للبحث عن مصادر غير قانونية ، إضافة لارتفاع معدلات البطالة أواستمرار تفشيها ، وتفشي الفقر والعوز وكلها عوامل محفزة لتقاضي الرشوة وممارسة الفساد وكذلك إتباع سياسات تنموية غير مدروسة. كذلك قصور الدولة في إعادة توزيع الثروة القومية وغياب الشفافية والموضوعية في استخدام موارد الدولة. وكذلك من الأسباب الاقتصادية التي تشوب الهياكل الاقتصادية بتبني الدولة لمشاريع اقتصادية غير منتجة بل ضارة في الأغلب ، والتي تُغلّب المنافع الفردية على حساب المصلحة العامة مع احتكار مراكز اتخاذ القرار الاقتصادي بيد فئة قليلة من المسئولين الذين لا يهمهم إلا لمصلحة الخاصة مع عدم وجود القوانين وانظمة ونصوص مالية وإدارية واضحة وكثرة القيود والاستثناءات.(٣)

---

(١) د. عبد القادر الشيخلي، دور القانون في مكافحة الفساد الإداري والمالي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية . القاهرة،(مؤتمر القيادة الإبداعية والتجديد في ظل النزاهة والشفافية) ٢٠٠٦، ص ٣٥٤-٣٥٥.

(٢) د. علاء فرحات طالب و د. علي الحسين حميدي العامري، مصدر سابق،ص ٦١.

(٣) د. محمد رفعت مصطفى، مصدر سابق،ص ٦٢.

ويشكل الاقتصاد مدخلا لممارسات حالات فساد إداري بأشكال متنوعة فالسياسات الاقتصادية المرتجلة للدولة، والأزمات الاقتصادية بسبب الحروب و الكوارث و عدم وجود دراسة جدوى وتدني مستوى دخل الفرد، وارتفاع تكاليف المعيشة أو سوء التخطيط قد تكون مدخلا يشجع الفساد بكل أشكاله . وكذلك تعطيل آليات السوق وتدخل الدولة بشكل كبير، مما يشل المبادرات الفردية والخاصة المساهمة في بناء الاقتصاد ومعالجة الإشكالات الاقتصادية، كذلك الحال عند سيطرة الدولة على الاقتصاد واحتكار عدد محدود من المؤسسات لمعظم القطاع الاقتصادي وحماية هذه المؤسسات من المنافسة سوف يؤدي إلى تشجيع هذه المؤسسات على ممارسة الفساد.[١]

كما أن مستوى الجهل والتخلف والبطالة تشكل جميعها عوامل حاسمة في تفشي ظاهرة الفساد ؛ ذلك أن قلة الوعي الحضاري تظل ملازمة أو ملتزمة بالرشوة، كما أن ضعف الأجور والرواتب معبر عنها بانخفاض الدخل الفردي ومستويات المعيشة للموظفين تؤدي بهم إلى استغلال وظائفهم لتحسين مستويات معيشتهم بوسائل غير مشروعة مثل (تعاطي الرشوة، والعمولات، أو الاختلاس وماشاكل ذلك من مظاهر الفساد).[٢]

والفرد في الدول النامية له من المتطلبات والطموحات الكبيرة التي لا تتناسب مع ما تستطيع الدولة توفيره من سلع وخدمات، كما أن العاملين لهم تطلعاتهم في تحسين أوضاعهم المادية، وهم لا يملكون غير رواتبهم الضئيلة الأمر الذي يزيد من احتمال الانحراف سواء من قبل المواطن الذي يريد أن يحصل على السلع أو الخدمات أو من قبل العاملين أنفسهم، والذين يريدون الحصول على دخل إضافي حتى لو كان ذلك عن طريق غير مشروع.[٣]

وكذلك تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي من خلال خلق قيود على الاستيراد ، و منح الإعانات الحكومية والتحكم في الأسعار وانخفاض معدلات الأجور في القطاع العام، ووجود موارد طبيعية مع الدولة تغري بانتهاج طريق الفساد ، والمستوى المرتفع للميزانية العسكرية في الموازنة العامة[٤]، جميعها تعد من الأسباب الأقتصادية لازدياد حالات الفساد.

---

[١] د.علاء فرحات طالب و د. علي الحسين حميد العامري، مصدر سابق،ص ٥٩.

[٢] د. طارق المجذوب، الإدارة العامة: العملية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٢٠.

[٣] انظر : عماد الدين إسماعيل مصطفى نجد، مصدر سابق،ص ٣٣.

[٤] د. ابتسام محمد العامري، ظاهرة الفساد السياسي أسبابها وتأثيراتها وسبل معالجتها(الصين انموذجا)، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلد (١)، العدد (٧)، ٢٠١٠،ص٩١.

كذلك تدهور قيمة العملة بسبب التضخم، وانخفاض الأجور وانخفاض المرتبات بشكل حاد، يؤدي إلى تآكل القدرة الشرائية للموظفين، وبالتالي فإنهم يسعون الى تأمين متطلباتهم الحياتية، عن طريق أساليب غير شرعية واستغلال مناصبهم ووظائفهم[1]. كذلك الفساد الذي يصيب المعاملات الاقتصادية والشراء والمبادلة في الأسواق حيث يسود الغش والتلاعب، وعدم الوفاء بالعهود والإخلال بالعقود. فهذا النوع من الفساد لا يرتبط فقط بالسلطة الاحتكارية وإنما بانهيار منظومة الثقة والضوابط المتعارف عليها الحاكمة لمصداقية المعاملات والمبادلات.[2]

الفرع الخامس الأسباب الاجتماعية

تتمثل الأسباب الاجتماعية بالحروب وآثارها ونتائجها على المجتمع والتدخلات الخارجية الطائفية والعشائرية والمحسوبيات والقلق الناجم عن عدم الاستقرار في الأوضاع والتخوف من المجهول القادم[3]. إن الافتقار للمأوى الملائم والظروف الصحية البيئية والمستوى الغذائي المتدني وانخفاض درجة التعليم وسوء توزع الدخول والثروات بين الأفراد، والخلل في الهياكل الاقتصادية والمالية (التفاوت الشديد بين الاستهلاك والإنتاج والإدخار والاستثمار والمنفقات والإيرادات وعجز الميزان التجاري) ، وارتفاع مستويات الأسعار وتفشي البطالة الناتجة عن عجز الدولة بقطاعيها العام والخاص عن توفير فرص عمل جديدة كلها أسباب تؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد الإداري. كما أنه لا يغيب عن ذهننا أن التنشئة الاجتماعية الصحيحة تشكل قيماً وأعرافاً هي بمثابة قاعدة انطلاق لسلوك الأفراد، حيث إنها تؤدي دورا كبيرا في التزامهم بالقواعد الأخلاقية والعادات والتقاليد والقيم التي نشأوا عليها عند ممارستهم لوظائفهم العامة أو الخاصة، ومثال هذه الولاءات : الولاءات الاسرية، والولاءات القبلية والنسبية، والميول العرقية والعنصرية والطائفية. حيث ان سيادة الولاءات تفوق وتعلوا على ولاءات الموظف العام تجاه واجباته العامة فينحرف عن القواعد والقوانين ليس لمكسب شخصي فحسب، بل من أجل اقربائه وأفراد أسرته وعشيرته وقبيلته وطائفته.. الخ، لكي يمنحهم الأولوية على غيرهم في الأفراد بغير وجه حق في الخدمات التي يقدمها هذا الموظف القائم بالعمل.[4]

---

[1] د. علاء فرحان طالب و م. علي الحسين حميدي العامري، مصدر سابق،ص ٦٠.

[2] المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي بين الأقطار العربية، بحوث ومناقشات اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للعلوم، ص ٦٢.

[3] امير فرج يوسف، مصدر سابق،ص ١٩٧.

[4] د. محمد رفعت مصطفى، مصدر سابق،ص ٦٢.

إن المجتمع المتخلف وعلاقات الأفراد وعاداتهم وتقاليدهم تفرض نفسها على الإدارة من خلال التعامل اليومي للموظفين[١]. بالإضافة الى أن كثيرا من الأقليات الثقافية والعرقية المنتشرة في كثير من المجتمعات النامية ترى نفسها مظلومة وليست لها حظوة في مجالات الإدارة العامة المختلفة ومثل هذه الأقليات تلجأ إلى ممارسة أساليب الفساد لأنها تمثل في رأيها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات من أجهزة الإدارة العامة.[٢]

كما لا يفوتنا بالذكر أن الفرد الذي لا يعرف الإجراءات اللازمة لإنجاز معاملته يكون أكثر عرضة لاستغلال الموظف الفاسد الذي يقوم باستغلال جهله للحصول على المال منه مقابل الاسراع بمعاملته ، بالرغم من أن واجب هذا الموظف شرح ، وتعريف المراجعين بالمطلوب من إجراءات لاتمام المعاملات . وهذا النوع من الفساد يمثل أخطر أنواع الفساد لأنه يتغلغل في الثقافة والبيئة الاجتماعية ، فيَفْقِدُ المجتمع قدرته على التمييز بين السلوكيات النزيهة والفاسدة . كما ان الفساد يرتبط بالواسطة والمحسوبية والمحاباة وهو الذي يخلخل الضوابط الاجتماعية فيوسع في قبول المجتمع و تسامحه مع الممارسات والقيم الفاسدة وغير الشريفة، ويزيد من تزايد أفراده للتغاضي عنها.[٣]

أن القيم اللاأخلاقية السائدة في المجتمع المزدوجة والمشوهة لكثير من المظاهر الفاسدة بدون وعي أو بوعي قاصر ، تؤدي الى شيوع ظاهرة الفساد في المجتمع أي تحول قاعدة العمل اليومية في الإدارة ومنظمات الأعمال إلى أعمال فساد، وكذلك فقدان الحراك الاجتماعي ، وجمود التفكير والتحجر ، وسيادة سلطة الخوف من كل ما هو جديد وزيادة أعداد الموارد واستنزافها وعدم تحديدها، والتمسك بقيم قبلية وسلبية والتعصب الطائفي والديني وشيوع مظاهر البزخ والترف وغيرها من الأسباب الثقافية يمكن أن تكون سببا للفساد الإداري خصوصا في الدول النامية.[٤]

إن هذا التعدد للأسباب لا يمكن حصره فقد تختلف الأسباب باختلاف المتجمعات وباختلاف الأنظمة الحاكمة وكذلك اختلاف القوانين والسلطات الممنوحة للموظفين ومدى الرقابة في الجهات الإدارية والقضائية على أعمالهم جميعا تؤدي إلى الأسباب الى قيام ظاهرة الفساد الإداري داخل المجتمع.

---

[١] د. عامر الكبيسي، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة ، المجلة العربية للإدارة، العدد١، يونيو ٢٠٠٥،ص ٩٦.

[٢] د. عطية حسين أفندي ، مصدر سابق، ٢٠٠١،ص ١٢٤.

[٣] د. أحمد محمود نهار ابو سويلم، مصدر سابق ، ص ٢٠-٢١.

[٤] د. علا فرحان طالب و د. على الحسين حميدي العمري، مصدر سابق،ص ٥٧-٥٨.

المطلب الثاني

أنواع الفساد الإداري

تعددت أنواع الفساد تبعا للزاوية التي ينظر من خلالها اليه، رغم الاتفاق على مضمون الفساد وماهيته[١]، وعلى سبيل المثال، يمكن التفرقة بين الفساد في القطاع الخاص والفساد الحكومي، كما يمكن التفرقة بين الفساد المركزي والفساد اللامركزي ، هذا بالإضافة إلى التمييز بين الفساد الذي ينطوي على دفع رشاوى وذلك الذي يرتبط بتبادل الخدمات . ويمكن أيضا المقارنة بين الفساد الداخلي(internal corruption)الذي يتم بين أطراف من داخل المؤسسة، أو الفساد الخارجي (external corruption) الذي يتم بين أطراف لأكثر من مؤسسة[٢]. وتؤدي كل من تلك التصنيفات لأنواع الفساد إلى تحليل مختلف لهذه الظاهرة، كما يمكن أن يتطلب ذلك إجراءات صحيحة مختلفة بحسب كل نوع لتفاديه والقضاء عليه. [٣]

وتختلف أنواع الفساد باختلاف العوامل التي تؤدي إلى تكوينها كذلك بعوامل تأثير المجتمع عليها ، وكذلك الأشخاص الذين يقومون بتلك الأعمال ، فالفساد في النظام الرئاسي الديكتاتوري يختلف عن الفساد في النظام الديمقراطي وكذلك يختلف في كلا النظامين من حيث الأشخاص الذين يشتركون فيه . كذلك الحال طرق الفساد في كلا النظامين فقد ينتشر بكثرة وقد يكون محاربا . وكذلك الحال إلى تنظيمه وطرق ممارسته ، وكذلك الغرض من الفساد قد يكون نفعا شخصيا أو خدمة للأصدقاء والأقارب وغير ذلك من أنواع الفساد.

فوفقا للرأي العام يكون الفساد متكونا من عمل أو تصرف بين الجمهور والموظفين العاملين واتفاقهم عليه بالكامل، فقد يكون التصرف أسودا ذلك الذي يشير إلى اتفاق الجمهور والموظفين العاملين في الجهاز الإداري على القيام بعمل أو تصرف رديء معين. وقد يكون رماديا إذا غاب الاتفاق بين الجمهور والموظفين من الجهاز الإداري حول العمل أو التصرف المعين، أي إذا لم يحصل العمل أو التصرف على القبول أو الرفض كليا فإنه يتخذ لونا رماديا. وكذلك الفساد وفقا للممارسة فقد يكون فسادا روتينيا وهو الذي يصعب وضعه في إطار خرق القانون والإجراءات ، أي حالة فساد سلوكية وأخلاقية مثل دفع رشوة لموظف لتعجيل انجاز المعاملات

---

(١) د. علاء فرحات طالب و د. علي الحسين حميدي العامري، مصدر سابق،ص ٢٦.

(2) Levin Tsiaris "Corruption as an Object of mathematic medaling". Matekon. vol.34. no.2. August(1965). pp.215-230.

(3) Vito Tanzi. "corruption and economic activity". the Egyptian center for Economic studies . distinguished lecture series. December2006 . Cairo . p.26.

نقلا عن : اسماء محمد عزت محمد كمال ، مصدر سابق ، ص ١٤ .

ضمن الأطر القانونية السليمة، وكذلك الفساد الناتج عن ممارسات غير أمينة من قبل المدير والموظف ، اي بمعنى منح وتمييز الإجراءات وتسهيلها لمواطنين أو مستهلكين دون غيرهم . أما الفساد المرتبط بمخالفة قانونية أو تجاوز الإجراءات التشريعية أو ضوابط وقواعد عمل تدخل في إطار استعمال السلطات الممنوحة يُعدُّ هو الآخر نوعا من أنواع الفساد بالممارسة، ويمكن أن يكون الفساد وفقا للغرض الشخصي أوقد يكون ناتجا عن الرغبة في خدمة للأقارب والأصدقاء وقد يكون ناتجاً عن السرقة العامة ومنها التلاعب بالرواتب والأجور والتلاعب بالأسعار . (١)

وإن أهم ما نركز عليه في دراستنا لأنواع الفساد الإداري هو دراسة أنواع الفساد من حيث الحجم ومن حيث الانتشار ومن ناحية التنظيم ، وسنتناول دراستها في ثلاثة فروع ، نبين أنواع الفساد الإداري من حيث الحجم في الفرع الأول ، و أنواع الفساد الإداري من حيث الانتشار كفرع ثان ، أما أنواع الفساد الإداري من حيث التنظيم فسوف يتم دراستها في الفرع الثالث وكما يلي:

الفرع الأول / أنواع الفساد والإداري من حيث الحجم .

ويستند هذا التقسيمَ على الفرد الذي يقوم بأعمال الفساد والدرجة الوظيفية الذي يشغلها ويقسم إلى نوعين:

أولا: الفساد الصغير .

ينصرف هذا النوع من الفساد إلى الموظفين الحكوميين في المستويات المتوسطة والدنيا في الجهاز الإداري ويعتبر حصول الموظف على الرشاوى أو الهدايا مقابل أداء العمل ، أو تقديم الخدمة من أهم المؤشرات الدالة على هذا النمط من الفساد، يغلب على هذا النمط دفع الرشاوى اللحظية التي تتم بشكل غيرّ منتظم ولا يستهدف التأثير في السياسات وبرامج التنمية بقدر ما يهدف إلى تيسير بعض الإجراءات .أو تفادي عقوبات ولكنه قد يكون أيضا سببا في تعقيد بعض الإجراءات ، فقد يعمل الموظف إلى وضع العراقيل أمام المواطنين عن طريق خلق عقبات روتينيةلإضطرارهم الى تقديم الرشاوى أو زيادة قيمتها. (٢)

ويشير فريدرك و لانجست الى أن أغلب الممارسين لهذا النوع من الفساد هم صغار الموظفين أو أصحاب الدخول المتدنية، حيث يتم اللجوء إلى ممارسة بعض مظاهر الفساد كالرشوة

---

(١) د. علاء فرحان طالب و م. علي الحسين حميدي العامري، مصدر سابق،ص ٣٤- ٣٥.

(٢) د. طارق محمود عبد السلام السالوس. التحليل الاقتصادي للفساد: مع إشارة خاصة للقطاع المصرفي المصري. دار النهضة العربية، ٢٠٠٥،ص ١٥.

أو اختلاس مبلغ بسيط لتغطية بعض التكاليف المعيشة الضرورية.[1] ولا يمكن القول أن الفساد الصغير هو أقل تأثيرا من الفساد الكبير، إذ أنه قد يكون له أثر بالغ في تركيبة المجتمع ، وعلى الطبقات الفقيرة فضلا عن صعوبة السيطرة عليه عندما ينتشر في مجتمع ما.[2]

ثانيا: الفساد الكبير

ويسمى فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين والذي يقوم به كبار المسئولين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة ، وهو أعم و أشمل يكلف الدولة مبالغ ضخمة[3]. وغالبا ما يرتبط بالمقاولات أي المشاريع الكبرى، لأن القائمين عليها لا تدخل عليهم إلا بجواز مرور ، هذا الجواز هو أنك تملك النفوذ المادي والسياسي أي اشخاص يدمجون الهيمنة السياسية بالسيطرة الاقتصادية فيسيطرون على الأمور و يسخرونها لخدمة اغراضهم الخاصة.[4]

وينصرف هذا النوع إلى فساد الرؤساء والحكام وكبار المسئولين ، حيث يتحول المنصب من كونه منصبا يستهدف المصلحة العامة إلى وسيلة لتحقيق الثروة والمكسب الشخصي ، من خلال استغلال النفوذ وتلقي الرشاوى والعمولات و استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب اقتصادية لبعض الأحزاب والتابعين والإقارب.. الخ . وهذا النوع هو اخطر أنواع الفساد ينتشر عادة هذا النمط من الفساد في الدول التي يغلب عليها الطابع السلطوي والدكتاتوري و الحكم والذي يتمتع فيها الحكام وكبار المسئولين بسلطات واسعة النطاق.[5]

ويرتبط الفساد الكبير بالفساد الدولي حيث تقوم بعض الفئات الممارسة لهذا النوع من الفساد بتحويل جزء من المعونات والمساعدات والقروض التي تقدمها الدول المتقدمة الى الدول النامية بهدف تمويل التنمية ، إلى حسابات مصرفية خارجية لصالحهم. وبذلك تتضخم ثروات

---

(1) world bank the state in changing world. world development repob. united nations. Oxford universitg press. New York.1997.p45 .

(2) Frederic stapenhurst and peter longest. the role of the pable administration in fighting corruption" international journal of puble .1997.p.67.

نقلا عن : د. لؤي أديب سليمان العيسى، الفساد الإداري والبطالة، المطبعة الثقافية، ٢٠٠٩ عمان ، ص ٧.

(3) امير فرج يوسف، مصدر سابق،ص ١٩٦.

(4) د. سعاد عبد الفتاح محمد، الفساد الإداري والمالي، بحث منشور ضمن وقائع المؤتمر العلمي الأول لهيئة النزاهة في بغداد، للفترة ٥-٦ تموز ٢٠٠٨، ص ٢٤١.

(5) د. طارق احمد فتحي ، الإدارة السياسة للتحول: حالة روسيا ، بحث مقدم لمؤتمر التنمية، مركز دراسات وبحوث الدولة النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ، ١٩٩٩، نقلا عن : اسماء محمد عزت محمد كمال ، مصدر سابق ، ص ١٧ .

الحكام وكبار المسئولين بينما يظل المجتمع تحت مظلة الفقر و التخلف والديون الخارجية ، ويتم ذلك في إطار غياب الرقابة الحقيقية على صرف المبالغ والقروض التي يتم الحصول عليها.[١]

الفرع الثاني / أنواع الفساد الإداري من حيث الانتشار

ويستند هذا التقسيم على أساس قيام أعمال الفساد ضمن حدود الدولة أو خارجها و يقسم إلى قسمين وكما يلي:

أولا: الفساد المحلي.

وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشآته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود (سواء شركات أو كيانات كبرى أو عالمية)[٢]، ويقتصر عادة على أطراف محليين، ويتم عادة عند التقاء القطاع الخاص بالقطاع الحكومي في معامله ما . وقد يكون الطرفان من القطاع الحكومي فالحكومة عادة ما تقوم بشراء مواد و مستلزمات من السوق المحلية وبكميات كبيرة وتطرح عددا من المشروعات للتنفيذ كالمناقصات ، يتقدم لها القطاع الخاص المحلي، وقد يتم رشوة بعض المسئولين الحكوميين للحصول على هذه المناقصات ؛ مما يخل بقواعد المنافسة بين وحدات القطاع الخاص، كما يؤدي إلى زيادة تكاليف هذه لمشروعات ، ومن ثَمَّ زيادة الأسعار وذلك بإضافة قيمة الرشاوى المدفوعة إلى تكاليف المشروع ؛ مما يؤدي إلى تحميل الدولة نفقات إضافية.[٣]

ثانيا: الفساد الدولي .

إن هذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعاً و عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها بالعولمة بفتح الحدود ، والمعايير بين البلدان وتحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر . و ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته ؛ لتمرير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينها ؛ لهذا يكون هذا الفساد اخطبوطا يلغي كيانات واقتصادات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعا.[٤]

ويعبر عنه أيضا بأنه ما يتم من تعامل الدولة مع أطراف خارجية فعلى سبيل المثال تقوم الحكومات في الدول النامية في بعض الأحيان بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات من

---

(١) د. طارق محمود عبد السلام السالوس : مصدر سابق ، ص ١٤.

(٢) امير فرج يوسف، مصدر سابق،ص ١٩٦

(٣) د. طارق محمود عبد السلام السالوس، مصدر سابق ، ص ١٦-١٧ .

(٤) أمير فرج يوسف، مصدر سابق،ص ١٩٦.

الخارج، وقد يتم دفع الرشاوى والعمولات للتعاقد مع شركات معينة دون أخرى ؛ مما يدفع الشركات الأجنبية إلى دفع عمولات كبيرة للحصول على المناقصات الخارجية والامتيازات في الدول النامية، وعادة ما يتم ذلك بصفة خاصة في الصفقات الكبرى المتعلقة بالنشاط الاستخراجي والمشروعات الأساسية وصفقات السلاح والخ. [1]

ويضيف آخرون غسيل الأموال كنوع من أنواع الفساد في إطار الاستثمار أو تبيض الأموال الملوثة، والذي عرفته اللجنة الأوربية لمكافحة غسيل الأموال بأنه (عملية تحويل الأموال المتحصلة من أنشطة إجرامية بهدف إخفاء أو انكار المصدر غير الشرعي و المحظور لهذه الأموال ، أو مساعدة أي شخص ارتكب جرما بتجنب المساءلة القانونية عن الاحتفاظ بمحصلات هذا الجرم). وكذلك الاتجار بالمخدرات التي تعد مصدرا حيويا وأساسيا في أغلب الدخول غير المشروعة في أكثر الدول المتقدمة والنامية وتنتشر هذه الظاهرة في العالم، وتأخذ شكلا تنظيميا وقويا وذا كفاءة في عملية السيطرة، ولعل تهريب المهاجرين و تجارة البشر هو الآخر يعتبر من أنواع الفساد الدولي من حيث الانتشار ، وهي حالة فساد أخلاقي وإداري في نفس الوقت حيث يتم سنويا الاتجار بالإنسان رجالاً كانوا أو نساءً أو أطفالاً. وأخير تجارة السلاح وتمثل ظاهرة الاتجار بالسلاح الخفيف ، والأسلحة ذات التدمير المحدود والالغام . [2]

الفرع الثالث / أنواع الفساد الإداري من حيث التنظيم .

ويمكن تقسيمه إلى ثلاثة أنواع : الفساد المنظم ، والفساد غير المنظم ، والفساد المنتظم وكما يلي:

أولا: الفساد المنظم .

في ظل الفساد المنظم يكون أطراف الفساد محددين والمبالغ المطلوب دفعها محددة هي الأخرى ، والنتيجة المرجوة من الفساد مؤكدة، فيعرف أصحاب المشروعات أو طالبوا الخدمات أو السلع العامة بوضوح الأفراد الذين تلزم رشوتهم. والمبالغ التي يتعين دفعها والطريق التي يتم بها إتمام العملية ، والأهم من ذلك أن النتيجة التي يسعى إلى تحقيقها من وراء عملية الفساد (على سبيل المثال: الحصول على تصاريح أو تراخيص للشركات). ويري البعض أن هذا النوع من الفساد أكثر ضررا لأنه في ظل هذا النوع يحصل المسئول الفاسد على مبالغ محددة متفق عليها

---

[1] د. طارق محمود عبد السلام السالوس، مصدر سابق. ص ١٧ .

[2] لمزيد من التفاصيل انظر : د. علاء فرحان طالب و م. علي الحسين حميدي العامري. مصدر سابق. ص ٢٧ .

مسبقا في حالة اتمام الصفقة ، أو حصة محددة من ارباح الشركة ؛ مما يجعل له مصلحة في نجاحها وبالتالي فهو يقدم على الإكثار من تلك الاعمال .(١)

ثانيا: الفساد غير المنظم .

وهو على النقيض من النوع السابق، حيث من الممكن أن يحتاج منظم المشروعات إلى رشوة العديد من المسئولين دون أن يتوفر لهم ضمان اكيد على أنهم لن يواجهوا بطلبات أخرى للرشوة أو أنهم سيحصلون فعليا على الغاية التي يسعون اليها سواء كانت تحقيق منه أو تفادي نفقه. (٢)

حيث تمثل حالة الفساد الإداري غير المنظم مواقف فردية أو قلق ، فقد يمارس هذا الفساد في إطار منظمات الأعمال باسلوب عشوائي وبطرق بدائية غير منهجية يسهل اكتشافها والتعامل معها كأنها لا تمثل ظاهرة مقبولة بل ممارسات مرفوضة ومدانة (إذا ما كثرت) . وترى الكثير من الحالات التي تكون فيها ممارسات غير مقبولة كالسرقة والابتزاز وإفشاء الأسرار والتواطؤ والتزوير والاختلاس وإهمال متعمد لتطبيق القانون. (٣)

ثالثا : الفساد المنتظم .

وهو الذي يحدث حين تتحول ادارة المنظمة الى ادارة فاسدة بمعنى ان ادارة العمل برمته يكون من قبل شبكة مرتبطة بالفساد والتي تضم مدير الدائرة ومدراء المشاريع والمدير المالي والتجاري. (٤)

وتجدر الاشارة الى ان افراد المنظومة الفاسدة من منتسبي الجهاز الاداري المعني يمكن ان يحملوا نوعين من الولاء ويمارسون نوعين من النشاطات ، مرة لصالح الجهاز الاداري وقواعده القيمِيَّة وقوعد عمله وذلك في مواضع عدم مناقضتها لمنافعهم الشخصية ، ومرة اخرى لصالح هدف المنظومة الفاسدة وقواعدها القِيَمِيَّة وقواعد عملها الداخلية ومواقع تناقضها مع تلك الخاصة بالجهاز الاداري . ومن المتوقع محاباة هذا الجانب او ذلك بصورة دائمة او متذبذبة يكون في ضوء مقارنات بين عقوبات ومنافع كل منهما ، بمعنى آخر يمكن القول بأن الفساد المنتظم يعني

---

(1)Paola Mauro . "corruption : Canses, consequences and Agenda for further Research . finance and Development . march.1998.p12.

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع : اسماء محمد عزت محمد كمال ، مصدر سابق ، ص ١٦ وما بعدها .

(٣) د. علاء الدين فرحان طالب و .م. علي الحسين حميدي العامري، مصدر سابق،ص ٢٩.

(٤) علي احمد فارس ، حل الازمات ، الفساد الاداري أنموذجا ، مركز المستقبل للدراسات البحوث . http:// mcsr.net/avidities/032.html.

ان السلوك المنحرف يصبح متمركزا الى درجة يعني كل ذلك بروز سمات حالة استشراء وهيمنة الفساد الاداري وتضاؤل واختفاء اهداف وسمات الجهاز الاداري الاصلية.[1]

ومن هذا يتبين أن ظاهرة الفساد الإداري هي ظاهرة منتشرة في كافة أرجاء المجتمع قد تتعداه الى مجتمعات اخرى وقد تكون داخلية ضمن الحدود الإقليمية وقد تتعداه إلى خارج الحدود الاقليمية وتتعدد الدول ، وقد تكون تلك الاعمال واضحة ومرسومة الطرق عندها نكون أمام فساد منظم أو قد تكون مبعثرة وغير محددة بالاعمال فعندها نكون امام فساد اداري غير منظم ؛ وكذلك الحال قد تكون ضمن الدرجات الوظيفية العليا للدولة ، وعندها يتحقق حالة الفساد الكبير او بين الموظفين ذوي الدرجات الوظيفية الدنيا عندها نكون أمام فساد إداري صغير . وهنالك انواع من الفساد من حيث الشمول والمستويات كالمستوى الرئاسي وكذلك المستوى المؤسسي ، وكذلك الفساد وفقا للرأي العام ، ووفقا للممارسة ووفقا للغرض وغيرها من أنواع الفساد الاداري والتي تغزوا المجتمع وتسبب هلاكاً في اجهزة الاداراة والمؤسسات الحكومية للدولة .

---

[1] د.علاء فرحان طالب و د . علي الحسين حميدي العامري ، مصدر سابق ،ص٣٠ ومابعدها .

الفصل الثاني

صور الفساد الإداري وآثاره

يعد الفساد الإداري من أخطر أنواع الفساد ؛ لان الإدارة تمثل المحرك الرئيسي في حركة الدولة والسلطات القائمة ، ويتمثل الفساد هنا في التصرفات غير القانونية والتعقيدات البيروقراطية وأخطاء القطاع العام المؤدية إلى عدم تحقيق أهدافه في تقديم أفضل الخدمات العامة الى الشعب ، وبالاخص الخدمات الاساسية . وهنا نقف عند القائمين بالإدارات ، فالفساد يعكس عدم اهليتهم للمسئولية بحكم تدني أخلاقياتهم ، وتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة والمحسوبية ، وتدني الكفاءات الادارية والفنية . ويُعتبر ارتفاع مؤشر الفساد الاداري في أي مجتمع دليل على تدني فعالية الرقابة الحكومية وضعف القانون وغياب التشريعات الفعالة ، في الوقت الذي أُعتبر فيه انخفاض مؤشر الفساد كدليل على قوة القانون وهيبته وفعالية التشريعات ووجود رقابة فاعلة ومؤثرة .(١)

و قد ظهرت العديد من الدراسات التي اتخذت من قضية الفساد عنوانا لها ، قدم فيها الباحثون عرضا لصور الفساد ومظاهره ، وتحليلاً لهذه الظاهرة في محاولة جادة وصادقة من جانبهم لكشف وتعرية هذه الظاهرة والدعوة المتكررة لمكافحتها والحد من انتشارها ، خاصة وأن الفساد تحول الى ظاهرة عالمية ، تستوجب التعاون الدولي (حكومات ، برلمانات ، منظمات غير حكومية ، رجال أعمال ، وسائل الإعلام المختلفة ، القطاع الخاص) لمواجهتها وإبداء قدر أكبر من الاهتمام بإعادة النظر في الترتيبات الحالية لمواجهة الفساد ، ووضع استراتيجيات يتم تحديثها باستمرار ؛ لضمان مواجهة المشكلات الناجمة عن كل صور الفساد المعاصرة . ولم تقتصر هذه الجهود على الدول المتقدمة ، وإنما شملت أيضا الدول النامية التي تعاني اقتصاداتها ومجتمعاتها من تفشي هذه الظاهرة بصورة اكبر مما تعانيه الدول المتقدمة ، حتى أضحى موضوع الفساد يحظى بالأولوية في قائمة اهتمامات الحكومات في الدول النامية .(٢)

إن الفساد الإداري هو سلوك مشين ، وبالتالي فهو يرتب آثاره بانحرافات متعددة منها: انحرافات سلوكية متمثلة بالوساطة والمحسوبية والمحاباة ، وكذلك انحرافات مالية كالإسراف وإهدار المال العام ، وكذلك انحرافات في الوظيفة العامة كاستغلال المنصب والتسيب الوظيفي

---

(١) عصام عبد الفتاح مطر ، الفساد الاداري - ماهيته -اسبابه-مظاهره - الوثائق العالمية والوطنية المعنية بمكافحته ودور الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٥ ، ص٧-٨.

(٢) زياد عربية بن علي ، الفساد - اشكاله - اسبابه ودوافعه - آثاره ، مجلة دراسات استراتيجية ، جامعة دمشق ، العدد ١٦، اغسطس ٢٠٠٥ ، ص ١.

وعدم المحافظة على كرامه الوظيفة العامة . وأخيرا قد تسبب تلك الانحرافات خروقات جنائية كبيرة متمثلة بالرشوة والاختلاس للمال العام وكذلك التزوير متجاوزا في ذلك الموظف حدود وظيفته بارتكابه جرائم منظمة من فعله المشين .

كما وإنّ للفساد آثاراً مترتبة نتيجة القيام بأعمال الفساد منها الاقتصادية والاجتماعية وكذلك الآثار الإدارية والسياسية . والتي تنعكس على الوضع العام للمجتمع وما يترتب على هذه الآثار من خسائر جمّة ، تتعرض لها البنى الاقتصادية والاجتماعية والادارية والسياسية في الدول التي تعاني من هذه الظاهرة. [١]

إن إكمال الصورة لظاهرة الفساد الإداري ، ودورها في تدنّي المجتمعات وبالتالي ضعف تنامي الدول ، توجب معرفة صور الفساد التي يحكمها القانون الاداري موضوع دراستنا ، ومعرفة أثار الفساد الإداري وعلى مبحثين وكما يلي :-

المبحث الاول - صور الفساد الاداري التي يحكمها القانون الاداري .

المبحث الثاني - آثار الفساد الاداري .

---

[١] هدى محمد ركبان العبودي، دور التحقيق الاداري في كشف حالات الفساد المالي والاداري ، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين - كلية الحقوق ، العراق ، ٢٠١٣، ص ٩٢.

المبحث الاول
صور الفساد الإداري التي يحكمها القانون الاداري

تتنوع الأنماط السلوكية المفسدة للإدارة بتنوع المؤسسات ، والقطاعات التي تشيع وتنتشر فيه ، واختلاف الأطراف والجهات المتورطة فيها ، كما أن الاديان السماوية و القيم الاخلاقية ، والنصوص القانونية السائدة في مجتمعنا تاثيرها في تقدير ما يدخل ضمن دائرة الفساد أو ما يخرج عنها .(١)

وإن الفساد يأخذ صورا متعددة ، فالرشوة مثلا تعد من أخطر صور الفساد الجنائية ، وهي تقاضي اموال معينة مقابل تحقيق مصلحة لفرد على حساب سمعة وهيبة الوظيفة العامة . وكذلك اختلاس الموظف العام للأموال الموجودة في حيازته بسبب وظيفته ، واستيلاء الموظف على أموال الدولة والاضرار بمصلحة الدولة للحصول على منفعة ؛ وكذلك الانتفاع من الأشغال والمقاولات والتعهدات وأخيرا استخدام العمال سخرة (بدون أجر) ، و تعد تلك الاعمال من اشكال الفساد الإداري التي تخل بواجبات الوظيفة العامة .(٢)

و تعد المحسوبية والمحاباه وكذلك الواسطة من الانحرافات السلوكية للوظيفة العامة ، وكذلك عدم المحافظة على كرامة الوظيفة وهيبتها وسوء استخدام السلطة وعدم العدالة في التعامل مع الجمهور والجمع بين وظيفتين في نفس الوقت ، كما أن الإسراف وإهدار المال العام وعدم الالتزام بالأحكام والقواعد والنصوص المالية العامة والخاصة بالمنظمة تعد هي الأخرى من الانحرافات المالية للفساد .(٣)

إنَ الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة تتضافر في إحداثها عوامل عديدة ، عوامل خارجية تتجلى في الظروف المحيطة بالجريمة ، وأخرى داخلية تتجلى في عوامل شخصية متعلقة بالموظف العام الذي يرتكب هذه الجريمة . ومن أهم الظروف الخارجية هي الاعراض عن المسئوليات الوظيفية وواجباتها أو النظر إليها كمشروع يحق لشاغله استثماره ودون مراعاة للمصلحة العامة التي يجب أن يكون الهدف الذي يقصده شاغل الوظيفة العامة، وإنَ التصدي لظاهرة الفساد الإداري ومعرفة أثاره والوقاية منه يستلزم التشخيص الدقيق لصوره .(٤)

إنَ الخوض بموضوع صور الفساد الاداري التي يحكمها القانون الجنائي ، وما يرتبه قانون العقوبات من جزاء رادع لتلك الأعمال يعتبر خروجا عن موضوع بحثنا في صور الفساد الإداري التي يحكمها القانون الاداري . لذلك سيتم دراسة صور الفساد وفقا لنظرة القانون الاداري ، ومدى

---

(١) عمادالدين اسماعيل مصطفى نجم ، مصدر سابق ، ص ٢٦ .

(٢) حسن سعيد عداي ، مصدر سابق ، ص ٥٥ وما بعدها .

(٣) امير فرج يوسف ، مصدر سابق ، ص١٨٧ .

(٤) عمر موسى جعفر القريشي ، مصدر سابق ، ص ٨٣ .

وتؤثر تلك الصور على الادارة والوظيفة العامة مصاحبا ذلك اثار عدة سواء كانت اقتصادية و اجتماعية واخرى ادارية وسياسية داخل الدولة ، وسيتم دراسة صورتي استغلال المنصب وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة العامة كمطلب اول ، وبعد ذلك دراسة الواسطة والانحراف المالي كمطلب ثاني وكما يلي :

المطلب الاول – استغلال المنصب وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة .

المطلب الثاني :الواسطة والانحراف المالي .

المطلب الاول
استغلال المنصب وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة

تعد الوظيفة العامة وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة وهي أيضا يمكن اعتبارها معيارا تقدم الدولة ومقياسا حقيقيا دقيقا لمدى تطورها ،[1] ويؤكد جانب من الفقه بأن التلازم بين تقدم الدولة ، وكفاية موظفيها هو ما يفسر مدى حرص الأنظمة الوضعية_ رغم تباين اتجاهاتها ونظرتها للوظيفة العامة_ على ضرورة اختيار الأصلح للوظيفة العامة .[2]

ومن الضروري لكي يتم ضبط سلوك الأفراد وكذلك انتظام سير العمل داخل الجماعة أن يكون هناك نظاما للتأديب أو العقاب و المجازاة أذا ما حدث خرق وتجاوز للقوانين واللوائح المعمول بها ، وذلك يعني ضرورة وجود نظام لضمان القدر اللازم من العقاب ، والجزاء نظير الخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي ، إما بالقعود عن أداء واجب من واجبات الوظيفة العامة ، أو بإتيان الموظف العام عملا من الأعمال المحظورة أو المؤثمة قانونا .[3] لذلك على الموظف العام القيام بأعمال وظيفته وعدم الإتيان بأي عمل مخالف لحدود وظيفته ؛ لتحقيق غاية ونفع شخصي على حساب المصلحة العامة مؤديا ذلك إلى القيام بأعمال الفساد .

وإذا أردنا وضع تعريف جامع مانع للموظف العام نجد أن هناك جانب من الفقه يُعرّفه بأنه " كل من يُعهد إليه بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة ، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بطريق مباشر " .[4]

---

[1] د. محمدأبوضيف باشا خليل ، تأديب الموظف العام في ضوء القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية ، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ، ٢٠١٦ ،ص ٧ .

[2] د. محمد دهي ابو يونس ، الاختيار على اساس الصلاحية للوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١١ ،ص ٨.

[3] د. محمد أبوضيف باشا خليل ، مصدر سابق ، ص ٣ .

[4] د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٥٤ .

لذلك و من الشروط الواجب توافرها في الفرد لكي يكون موظفا أن يكون معينا من قبل الادارة لاداء عمل معين ، وأن تكون أعماله محققة للمصلحة العامة وعلى وجه الدوام ، وكذلك تكون الاعمال التي يقوم بها مشروعة .

ومن البديهي التقرير بأن إقحام شخص نفسه على الوظيفة العامة وتوليه بأسلوب غير مشروع يفقده صفه الموظف العام ، وتعد تلك الأعمال التي يقوم بها مثل ذلك الشخص في حكم العدم ؛ حيث تصدر من شخص عادي لم يصبح موظفاً عموميا ، [١] ولعل من أهم العناصر التي يتعين فيها اعتبار الفرد موظفاً عموميا هو : أن يشغل وظيفة دائمة ، وأن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عَرَضيّة . [٢]

لذلك فإن قيام الموظف العام باستغلال المنصب من أجل تحقيق المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة ، وكذلك عدم المحافظة على كرامة الوظيفة ، تعد تلك الأعمال بحد ذاتها مخالفة صريحة لأخلاقيات الوظيفة العامة ، و التي تعدّ من صور الفساد الاداري وقيامه وانتشاره في ربوع أجهزة الإدارة مسببا خللاً واضحاً في أعمالها وآثاراً سلبية على المجتمع . وسيتم دراسة استغلال المنصب وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة على فرعين وكما يلي :-

الفرع الأول / استغلال المنصب .

ان استغلال الموظف العام لمنصبه يُعد من أكثر صور الفساد خطورة على الجهاز الاداري ، حيث إن مخالفة القوانين ، والإهمال ، وعدم أحترام مواعيد العمل والدوام الرسمي ، وعدم القيام بأداء الواجبات الجزئية ، أو الكلية للوظيفة العامة ، وعدم الانتظام بالعمل لتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة تعتبر كلها من صور الفساد الإداري ويطلق عليها أيضا (الفساد الوظيفي) . [٣]

ويلجأ أصحاب المناصب العامة وبخاصة في الدول النامية إلى أستغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب مادية شخصية ، وبمرور الوقت يتحولون الى رجال أعمال أو شركاء في تجارة الى جانب كونهم مسئولين حكوميين ، وهم بذلك يقومون بإساءة استخدام السلطة من خلال الاحتيال والغش والاضرار بالثقة التي منحتها لهم الدولة . ويشير تقرير خاص لصندوق النقد الدولي أن ما بين (٨٠%-١٠٠%) من الأموال التي أقرضتها البنوك الامريكية للدول النامية تعود مرة أخرى الى

---

(١) د. محمد أبوصيف [illegible] ، مصدر سابق ، [illegible]

(٢) لمزيد من التفاصيل انظر : د. [illegible] ، منازعات الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٨٩ وما بعدها .

(٣) د. محمد رفعت مصطفى ، مصدر سابق ، ص ٦١ .

الولايات المتحدة وسويسرا وتودع في بنوكها بحسابات شخصية لمسئولين من تلك الدول بالإضافة الى مظاهر الإسراف في استخدام هذه الأموال واستغلالها .[1]

وكذلك يلجأ الموظف العام إلى استغلال منصبه لتحقيق مكاسب مادية ، او شخصية سواء كان هذا الاستغلال بالامتناع عن القيام بعمل فرضه عليه القانون ، أو بالقيام بعمل فرضه عليه القانون ولتحقيق مصالح شخصية .[2]

كما أن السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق يعد من قبل اعمال استغلال المنصب. فعلى المستوى العام يصدر القرارات لصالح فئة معينة من المجتمع وليست للصالح العام ، وعلى المستوى الشخصي منفعة شخصية دون وجه حق [3]

حينما يتحدث البعض عن استغلال المناصب يقفز فورا الى أذهانهم الأساليب المعهودة لممارسة الفساد على مر العصور والأجيال من قبيل المحسوبية، و الواسطة، وتجاوز القوانين والنظم المعمول بها، واستغلال المنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية أو ضرر الغير . فلقد تفتقت عبقرية «هؤلاء المستغلين لمناصبهم» عن نوعية من الممارسات للتكسب الشخصي يصبح من الصعوبة بمكان وصفها إلا بالجريمة .[4]

وان منظمة الامم المتحدة لمكافحة الفساد كان لها الدور هي الاخرى في الحد من هذه الصورة من الفساد ، حيث ألقت على عاتق كل دولةطرف في الاتفاقية أن تتخذ التدابير اللازمة لتجريم الاستغلال الوظيفي سواء كان بالقيام بعمل ،او بالامتناع عن عمل حيث جاء نص المادة (١٩) يوضح ذلك (تنظر كل دولة طرف في الاعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير اخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه ،اي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما لدى الاضطلاع بوظائفه ، بغرض الحصول على ميزة غير مستحقة لصالحه هو او لصالح شخص أو كيان أخر مما يشكل خرقا لقوانين الجماعة) .[5]

---

[1] د. أحمد عبد العزيز الأصفر ، الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري في المؤسسات العامة ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية ، المجلد ١٦، العدد ٣٢، ٢٠٠٢، ص٢٢٣ ؛ وكذلك انظر :د.السيد أحمد محمد علام ، جرائم الفساد وآليات مكافحته في –نطاق الوظيفة العامة في ضوء التشريع الجنائي المصري والاتفاقيات الدولية ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٥-٢٠١٦ ،ص ٥١ .

[2] احمد محمود نهار أبو سويلم ، مصدر سابق ص ٢٤ .

[3] نور طاهر الأقرع ، الفساد الاداري ، بحث منشور على موقع الائتلاف من أجل النزاهة والمسائلة .
www.aman-palestine.org

[4] عبد العزيز معتوق حسنين ، استغلال المنصب جريمة، **جريدة عكاظ ، ديسمبر ٢٠١١ ، العدد ٣٨٣١ .**
http://www.okaz.com.sa/new

[5] اتفاقية الامم المتحدة الموقعة في كانون الاول عام ٢٠٠٣ ، تم ذكرها سابقا ، المادة (١٩) .

الولايات المتحدة وسويسرا وتودع في بنوكها بحسابات شخصية لمسئولين من تلك الدول بالإضافة الى مظاهر الإسراف في استخدام هذه الأموال واستغلالها .[1]

وكذلك يلجأ الموظف العام إلى أستغلال منصبه لتحقيق مكاسب مادية ، او شخصية سواء كان هذا الاستغلال بالامتناع عن القيام بعمل فرضه عليه القانون ، أو بالقيام بعمل فرضه عليه القانون ولتحقيق مصالح شخصية .[2]

كما أن السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق يعد من قبل اعمال استغلال المنصب. فعلى المستوى العام بصدر القرارات لصالح فئة معينة من المجتمع وليست للصالح العام ، وعلى المستوى الشـــخصي منفعة شخصية دون وجه حق [3]

حينما يتحدث البعض عن استغلال المناصب يقفز فورا الى أذهانهم الأساليب المعهودة لممارسة الفساد على مر العصور والأجيال من قبيل المحسوبية، و الواسطة، وتجاوز القوانين والنظم المعمول بها، واستغلال المنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية أو ضرر الغير . فلقد تفتقت عبقرية «هؤلاء المستغلين لمناصبهم» عن نوعية من الممارسات للتكسب الشخصي يصبح من الصعوبة بمكان وصفها إلا بالجريمة .[4]

وان منظمة الامم المتحدة لمكافحة الفساد كان لها الدور هي الاخرى في الحد من هذه الصورة من الفساد ، حيث ألقت على عاتق كل دولةطرف في الاتفاقية أن تتخذ التدابير اللازمة لتجريم الاستغلال الوظيفي سواء كان بالقيام بعمل ،او بالامتناع عن عمل حيث جاء نص المادة (١٩) يوضح ذلك (تنظر كل دولة طرف في الاعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير اخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه ،اي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما لدى الاضطلاع بوظائفه ، بغرض الحصول على ميزة غير مستحقة لصالحه هو او لصالح شخص أو كيان أخر مما يشكل خرقا لقوانين الجماعة) .[5]

---

(١) د. أحمد عبد العزيز الأصفر ، الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري في المؤسسات العامة ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية ، المجلد ١٦، العدد ٣٢، ٢٠٠٢، ص٢٢٣ ؛ وكذلك انظر :د.السيد أحمد محمد علام ، جرائم الفساد وآليات مكافحته في -نطاق الوظيفة العامة في ضوء التشريع الجنائي المصري والاتفاقيات الدولية ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٥-٢٠١٦ ،ص ٥١ .

(٢) احمد محمود نهار أبو سويلم ، مصدر سابق ص ٢٤ .

(٣) نور طاهر الاقرع ، الفساد الاداري ، بحث منشور على موقع الائتلاف من أجل النزاهة والمسائلة .
www.aman-palestine.org

(٤) عبد العزيز معتوق حسنين ، استغلال المنصب جريمة، جريدة عكاظ . ديسمبر ٢٠١١ . العدد ٣١٣١
http://www.okaz.com.sa/new

(٥) اتفاقية الامم المتحدة الموقعة في كانون الاول عام ٢٠٠٣ ، تم ذكرها سابقا ، المادة (١٩) .

ولابد من الاشارة الى التسيب الوظيفي عند بيان استغلال الوظيفة ؛ لأن آثاره لا تختلف عن آثار استغلال المنصب، وكلاهما وجهان لعملة واحدة لثقة الموظف العام بإمكانية قيامه بما يحلو له ، ويتمثل في مخالفة القوانين النظامية واللوائح : كعدم الحضور للعمل في المواعيد المحددة والخروج من العمل قبل المواعيد الرسمية ، وعدم التواجد في مكان العمل لفترات طويلة ودون مبرر معقول أو مقبول ، فضلا عن عدم أستغلال وقت العمل الرسمي لأداء الواجبات والاعمال الرسمية وانشغال العاملين ، وانصرافهم للقيام باعمال غير رسمية خلال الدوام الرسمي ، وعادة ما تحدث هذه الأمور في بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاما بيوقراطيا .(١)

إن الحالات السابقة تعد مخالفات ادارية يعاقب عليها قانون انضباط الدولة ، ولكنها تتحول إلى ظاهرة فساد إداري عندما تتكرر من قبل مجموعة من الموظفين ، ويتزايد عددهم باستمرار مما يشكل ظاهرة عامة في المؤسسة الحكومية تؤثر بشكل واضح على سير العمل والانضباط الوظيفي .(٢)

الفرع الثاني /عدم المحافظة على كرامة الوظيفة

إن المحافظة على كرامة الوظيفة العامة تعدَ من أهم الواجبات المفروضة على الموظف العام للقيام بأعمال وظيفته ، فالتفرغ للوظيفة العامة ، و أداء واجبات الوظيفة العام بدقة وامانة واحترام القوانين واللوائح وطاعة الرؤساء ، و عدم افشاء أسرار الوظيفة العامة ، جميعها من أهم واجبات الموظف العام (٣)، كما وان الحفاظ على كرامة الوظيفة تقع على عاتق الموظف و تستوجب أن يتحلى بحسن السير وسلامة السلوك ؛ حتى تظل الوظيفة العامة نقية لا تدنس بسوء تصرف ، أو تمس بإنحراف سلوك ، فينعكس ذلك سلبا على المصالح التي أنشئت لتحقيقها .(٤)

ويقصد بالمحافظة على كرامة الوظيفة الابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالالتزام اللازم لها ، سواء أكان في أثناء أداء الوظيفة أم خارج أوقات الدوام الرسمي ، وقد أشترطت قوانين دول عديدة ، ومنها القانون العراقي ، أن السمعة الحسنة من شروط التعيين في الوظيفة العامة . وامتناع الموظف عن ممارسة الأعمال التي لا تليق بمركزه الوظيفي (٥) ، وتقيده بحسن السلوك العام خارج أوقات الدوام الرسمي ، وأبتعاده عن مظاهر الإساءة وظهوره بالمظهر اللائق اجتماعيا ، كل ذلك ضرورة من ضرورات سمعة الوظيفة العامة ، وواجب من الواجبات التي تقع

---

(١) صلاح الدين فهمي محمود ، مصدر سابق ، ص ٤١ .

(٢) صدح عبد الكاظم شبيب ، مصدر سابق ، ص ١١٩.

(٣) لمزيد من التفاصيل انظر : د. محمد أبوضيف باشا خليل ، مصدر سابق ، ص ٢٣.

(٤) د. محمد فهي ابو يونس ، مصدر سابق ، ص ٢٩٨ .

(٥) انظر نص المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ على أنه: (اذا خالف الموظف العام واجبات وظيفته أو قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه ، يعاقب بأحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما يتخذ ضده من اجراءات اخرى وفقا للقوانين) .

على عاتق من يتولاها . وأكدت عدة قوانين وتشريعات على المحافظة على كرامة الوظيفة ، ومنها القانون العراقي الذي أكد على العقاب القانوني المناسب في حال مخالفة الموظف العام لكرامة الوظيفة .[١]

ويجب أن لا ننسى أن الموظف هو في الوقت ذاته مواطن ، له أن يتمتع بحقوق المواطنين وحرياتهم ، خاصة خارج نطاق الوظيفة ، مما يجعله مواطنا من نوع خاص مختلف عن سائر المواطنين ،إذ أن سلوكه المعيب من شأنه أن يمس كرامة الوظيفة ، ويمس شاغلها بما يقلل من هيبة المؤسسة التي ينتمي اليها . ويتعين على الموظف العام ان يلتزم في تصرفاته وافعاله بالواجب ، وحسن السلوك ، فلا يصدر في ألفاظه وتصرفاته ما يشكل ذنبا خطيراً.[٢]

وكل واجب من تلك الواجبات يكمل الآخر ، ولابد للموظف العام من القيام بها جميعا، وعدم التسيب في واجباته من أجل تحقيق أهداف الوظيفة العامة ، فعدم إفشاء الاسرار الوظيفية مثلا يعد هدفا مهما ، و يكمل باقي الاهداف ومنها المحافظة على كرامة الوظيفة . ويرى أستاذنا الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب أنّ الالتزام بعدم افشاء الأسرار يتفرع منه واجبان وهما : الكتمان الذي يقع على عاتق الموظف للاحتفاظ بأسرار الوظيفة في قلبه وضميره ، والآخر هو الالتزام بعدم الادلاء بأي بيان او تصريح خاص بأعمال وظيفته عن طريق الصحف وغيرها و عن طريق النشر كالاذاعة والتلفزيون الا إذا صدر تصريح كتابي من الرئيس الإداري المختص .[٣]وبالتالي فإنّ قيام أحد الموظفين بالتصريح عن أحد الاعمال التي تدخل ضمن أعمال وظيفته ، كقيام موظف لجنة فتح العطاءات بالكشف عن اسعار مشروع معين للمقاول مقابل منفعة شخصية ؛ فأنه بذلك لم يحقق واجبات الوظيفة العامة ، وان تكرار تلك الاعمال تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد في الادارة .

وكذلك من قبيل الأعمال التي من شأنها عدم المحافظة على كرامة الوظيفة العمل خارج أوقات الدوام الرسمي بدون أذن الادارة ، وبما لا يتلاءم مع كرامة الوظيفة ، حيث تؤدي هذه الظاهرة الى أضعاف قدرة الموظف على العمل نتيجة الاجهاد في العمل الثانوي ، كما يصرف كل اهتمامه الى العمل الثانوي على أعتبار أن العمل الوظيفي مضمون . وكذلك من آثارها ايضا يولد

---

[١] انظر المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ؛ وكذلك المادة ٣/٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمعدل بالقانون ٥٠٤ لسنة ٢٠٠٠ والتي تنص : (يجب على العامل : ٣- ان يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام، وان يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام واجب).

[٢] د. احمد عبد العزيز عبد العزيز ، تحولات الفساد الاداري في مجتمع متغير (المجتمع العراقي أنموذجا) . ط١ ، دار عيداء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ ، ص ١٤٨ .

[٣] د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ٤٨١ .

علاقات غير نزيهة مع الأفراد لإنجاز أعمال غير مشروعة ، بالإضافة الى أنه يؤدي الى مصادرة فرص الاخرين بالحصول على عمل .[1]

ولعل قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وفي المادة ٥٨ منه أكد على ضرورة المحافظة على كرامة الوظيفة العامة فقد نصت على (كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً) .[2] فقد حرص المشرع هنا على ضرورة محافظة الموظف العام على كرامة الوظيفة العامة كونها من اهم واجباته لتحقيق المنفعة العامة في المجتمع وتطور وبناء جهاز اداري سليم .

ومن مظاهر المحافظة على كرامة الوظيفة العامة الالتزام بحسن الخلق واستقامة السلوك في مجال العمل وخارجه فضلاً عن عدم اقترافه افعالاً تدني من قدر وهيبة الوظيفة التي يشغلها ، ولا يفوتنا التنويه الى ان ذلك الالتزام يكون أكثر وضوحا كلما ازدادت الوظيفة حساسية وأهمية إذ وجب على القائمين عليها احترامهم لكرامة وظيفتهم وعدم إتيانهم ما يمس هذه الكرامة من قريب أو من بعيد .[3]

إنّ عدم المحافظة على كرامة الوظيفة العامة من قبل المكلف بها يعني قيامه بأعمال يحقق من اجلها منافع شخصية على حساب المنفعة العامة للمجتمع ، ويعتبر سلوكه شاذا اذا ما استمر بتلك الأعمال مؤديا إلى تولّد ظاهرة الفساد في الادارة وانتشاره في ربوع الأجهزة ، بل قد يسبب سلوكه جريمة جنائية كالرشوة مثلا حينما يطلبها . إذ تعد من سلوكيات عدم المحافظة على كرامة الوظيفة العامة .

---

(1) ينظر في ذلك : المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل(يحظر على الموظف ما يلي : اولا :- الجمع بين وظيفتين بصفة اصلية او الجمع بين الوظيفة وبين اي عمل اخر الا بموجب احكام القانون)

(2) المادة (٥٥) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ .

(3) د. محمد ابوصيف ...، مصدر سابق ، ص ٣٧-٣٨ .

المطلب الثاني

الواسطة والانحراف المالي .

قد يخلط البعض بين مصطلحي الواسطة والوساطة ، فالبعض يوضحون أنهما يحققان نفس الغرض ، وهو تدخل شخص من أجل عمل معين بمقابل معين له وللموظف القائم بالعمل او من غير مقابل . في حين إن البعض الآخر يفرقون بين الواسطة والوساطة ، فالواسطة هي عبارة عن طلب فرد من موظف عام أنجاز عمل مشروع او غير مشروع لصالحه او لصالح أخر وهي من صور الفساد الاداري [1] ، واما الوساطة فهي أحد اشكال فض المنازعات عن طريق الاستعانة بلجنة أو طرف ثالث بين الطرفين المتنازعين ومحاولة الوصول الى تسوية مقبولة ، ويقتصر دور الوسيط على الارشاد والنصح. [2]

إن الانحراف المالي هو سلوك منحرف هو الآخر ، يهدف به شخص القائم الى تحقيق المصالح الشخصية وهو الاكثر انتشارا في تبديد المال العام وسرقته ، فهو اكثر ارتباطا بالمال من اجل تحقيق منفعة شخصية على حساب المصلحة العامة كالاستيلاء والتبديد والتفريط بالاموال العامة للدولة .

إن تسليط الضوء على تلك الصور التي تحقق ظاهرة الفساد الاداري داخل المجتمع والتي يحكمها الفساد الاداري لابد من معرفة تفاصيلها أكثر ، فبعد توضيح صورتي استغلال المنصب وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة العامة ، وما يصاحبهما من صور اخرى قد تؤدي اذا ما انتشرت إلى قيام ظاهرة الفساد ، لا بد من معرفة صورتي الواسطة والانحراف المالي لإكمال الصورة بخصوص صور الفساد الإداري التي يحكها القانون الإداري . وسيتم دراستها على فرعين وكما يلي :

الفرع الاول / الواسطة .

ويشكل هذا المظهر الانحرافي نوعا من المشاكل الهامة التي تعاني منها معظم البلدان النامية ، فبسبب الروتين والتخلف السائد في معظم المؤسسات الرسمية والخدمية ، وقصور الثقافة الفكرية والحضارية للمواطنين ، والأفق الضيق في تعامل الموظفين مع المواطنين فيما يتعلق بأداء أعمالهم ؛ يلجأ الكثير من المواطنين الى اعتماد اشخاص وسطاء داخل العمل الإداري يتمتعون بنفوذ واسع لغرض تسريع أنجاز المعاملات الشخصية في المؤسسات والدوائر الحكومية . [3]

---

[1] حسني عايش ، الفساد والرشوة في العالم ، مؤسسة الثقافية في الاردن ، عمان ، ٢٠٠٠، ص ٨.

[2] احمد زكي بدوي ، معجم مصطلحات العلوم الادارية ، دار الكتاب اللبناني ، بيروت ،١٩٨٤، ص ٦٥.

[3] درس يونس شمس الدين ومحمود محمد امين عثمان ،الفساد الاداري (التشخيص والتحليل والمعالجة باستخدام نموذج مقترح) ، مجلة زانكو ، العدد٢٧ ، جامعة صلاح الدين ، العراق - اربيل ، ٢٠٠٦، ٣١٨ - ٣١٩ .

يستعمل الموظفون الواسطة شكلا من أشكال تبادل المصالح فيما بينهم . فالواسطة هي استجابة الموظف لرجاء او توصية يؤديها الغير الى صاحب الحاجة للقيام بعمل ، او الامتناع عنه او حتى الاخلال بذلك العمل .[١]

فكما بيّنّا سابقا وجهات النظر في التفريق بين الواسطة والوساطة ، فالبعض يجمع بينهما . فالواسطة تعرَف على أنها أداة ، أو وسيلة يستخدمها الفرد أو الافراد للوصول الى شخص يملك سلطة القرار لتحقيق مصلحة لشخص أو أكثر ، وهي خارج القنوات واللوائح التنظيمية الرسمية وأحيانا ما تستخدم باسم عاطفة الخير وما يعرف بالشفقة أو الشفاعة . وتتكون من طرفين يمثل احد الاطراف جانب المدخلات (المتوسِّط أو المتوسَّط له) والطرف الآخر جانب المخرجات (المتوسَّط لديه).[٢]

وتظهر الوساطة في المجتمعات التي تسود فيها الظروف والعوامل التالية :[٣]

١- عدم وضوح النظم والقوانين للتنظيمات العامة والخاصة .

٢- ثقة المواطنين بالمنظمة التي يعملون معها ، فهناك علاقة عكسية بين الثقة واللجوء للوساطة .

٣- عدم العدالة والمساواة في تقديم الخدمة لكل المواطنين .

٤- شيوع فكرة أن لكل قاعدة استثناء ومنها الوساطة .

ان المجتمعات النامية تعد أكثر تاثرا بها وبممارساتها من المجتمعات المتقدمة وذلك لبيئتها الحضارية والاجتماعية القائمة على استمرار العلاقات الأوّلية والتقليدية ومايرتبط بها من قيم ومعايير ثقافية وعمق مشاكلها الاجتماعية والاقتصادية والادارية .[٤]

إن الوساطة إذا هدفت الى الحصول على نتيجة مشروعة فهي من الامراض الادارية لان المرافق العامة يجب أن تُقدم خدماتها أو مزاياها لجميع الافراد على قدم المساواة دون وساطة ، أما الواسطة إذا هدفت الى الحصول على عمل غير مشروع فهذه من جملة صور الفساد الاداري وان الواسطة موضوع يتعلق بهيبة الدولة وبالعمل الاداري العام ؛ إذ إن ثقافة الواسطة تعني انتقال الفساد الاداري من ظاهرة محدودة الى الفساد الاداري كظاهرة مخططة .[٥]

---

[١] صباح كريم شعبان ، جرائم استغلال النفوذ ، دار الحكمة ، جامعة البصرة ، ١٩٨٣،ص٣٩ .

[٢] هاشم الشمري ، و ايثار الفتلي ، الفساد الاداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية ، ط١ دار اليازوري للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص٥٣ .

[٣] هاشم الشمري ، و ايثار الفتلي ، مصدر سابق ، ص٥٤ .

[٤] حسني عايش ، الفساد والرشوة في العالم ، مؤسسة الشفافية في الاردن ، عمان ، ٢٠٠٠، ص ٨.

[٥] د.عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي ، الواسطة في الادارة : الوقاية والمكافحة ، المجلة العربية للدراسات الامنية والتدريب ، العدد٣٨ ، المجلد ١٩،ص ٢٣ .

وعند الحديث عن الواسطة لابد من من معرفة المحسوبية لانهما يحققان نفس الغرض وهو الخروج على القوانين والتعليمات لتحقيق المنفعة الشخصية ، أو خدمة للأقارب والأصدقاء . فالمحسوبية التي تعني المحاباة كما يطلق عليها البعض وفي بعض الدول تسمى (الاستثناءات) والتي تعني الخروج على القوانين ، والانظمة والتعليمات لصالح آخرين تربطهم رابطة القرابة أو النسب او الصداقة . ويمكن التمييز بين نوعين من صور المحسوبية : (المحسوبية الاجتماعية) وتسمى احيانا المحاباة الشخصية ، وهي تعني محاباة الاقارب والاصهار والاصدقاء والمعارف واقاربهم في التعيين مثلا (دون النظر لاعتبارات الكفاءة والجدارة ، أما الصورة الثانية فهي (المحسوبية السياسية) والتي تعني مكافأة الحزب الحاكم ومؤيديه بالتعيين والترقية ،وعقاب الخصوم بالحرمان او الفصل دون النظر لاعتبارات الكفاءة والجدارة ، ولا يقتصر ذلك على تعيين كبار الموظفين بل يشمل الصغار ايضا. وتستخدم المحسوبية كدعاية حزبية وهذا يؤدي الى فساد الحياة السياسية بوجه عام والحياة الادارية بوجه خاص ، ومن مظاهرها أيضا حرص ممثلي الشعب حتى يصبحوا نوابا على إرضاء رغبات ناخبيهم لا بتحقيق مشروعات عامة نافعة بل بالسعي لأداء خدمات شخصية للبعض . [1]

ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين، مما يؤثر على أنخفاض الكفاءة الادارية في تقديم الخدمات ، وزيادة الانتاج ، وهذا ما دفع بعض الدول الى منع المحسوبية ووسائلها المختلفة في تشريعاتها الخاصة عند التعيين في الوظائف الحكومية وغيرها . واعتبر القانون العراقي قرار التعيين باطلا في حالة تغير مصدر القرار بين اصداره ونفاذه ، أو فقدان المرشح بعض ، او كل شروط الوظيفة ، كذلك يكون باطلاً كل تعيين قبل الأوان ، القصد منه حجز وظيفة ما لموظف معين والتعيين بأثر رجعي . [2]

الفرع الثاني / الانحراف المالي .

ويتمثل في انتهاك القوانين والأنظمة المالية التي تحكم سير النشاط الاداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ، كظاهرة استغلال الوظيفة العامة ؛ لتحقيق المصالح الشخصية وظاهرة الاسراف في استخدام المال العام ، والتي تأخذ أشكالاً وصوراً متعددة أكثرها انتشاراً هي تبديد الأموال العامة في الانفاق على الابنية والاثاث والمعدات غير الضرورية والرواتب والاجور المدفوعة للمرافقين ، والحراس من دون حاجة حقيقية . ومن أخطر هذه المظاهر لجوء الادارات

---

(1) نبوية علي محمود الجندي ، الفساد السياسي للدول النامية مع دراسة تطبيقية للنظام الايراني حتى قيام الثورة الاسلامية (١٩٤١-١٩٧٩) . رسالة ماجستير . كلية الاقتصاد والعلوم السياسية . جامعة القاهرة ١٩٨٣، . ص٥٣ .

(2) عدنان جابر الجوفي ،الفساد الاداري وتطبيقاته في العراق ، ط٢ ، مطبعة دار الفكر . العراق – النجف . ٢٠٠٩ ، ص ٤٠ .

والمؤسسات الى أستخدام العناصر الاجنبية ذات الكلفة الاقتصادية والمالية في حين تكون الخبرات والمهارات الوطنية غير قاصرة في تأدية الأعمال المطلوبة وبكلفة أقل كثيرا من كلفة العمالة الأجنبية .[1]

إن الفساد المالي يعد هو الأخر من أهم وأكثر صور الفساد انتشارا لما له من دور و تأثير على أموال الدولة وبصورة مباشرة ، فشخص الفاسد يكون صاحب سلطة على المال وليس يطلب المال من اجل القيام بعمل معين ، وبالتالي فهو يعمل على تحقيق نفعة الشخصي على حساب المنفعة العامة ، وهذا النمط من الفساد الاداري له اشكال متعددة منها :

١- الاستيلاء على المال العام .

والمال الذي يقع عليه الاستيلاء هو كل مال يمكن حيازته أو الانتفاع به أيا كانت قيمته ، وسواء كانت هذه القيمة مادية أم معنوية ، وسواء استولى عليها الموظف بنفسه ، أم سهل لغيره الاستيلاء عليها ، فالموظف العام يُعد فاعلاً للجريمة في كلتا الحالتين : لأن التسهيل صورة من صور الاشتراك في الجريمة .[2]

٢- تبديد المال العام .

وهو إحدى صور الاعتداء على المال من خلال إضاعة المال العام الذي يجب المحافظة عليه وهو من خيانة الامانة ، لأن ذلك مال امة ، فلا يجوز الإسراف أو التبذير فيه .[3]

٣- التفريط في المال العام .

وهو التهاون فيه وفي متطلباته بما يؤدي إلى إضاعته وعدم المحافظة عليه ، لان ذلك يتعارض مع المصلحة العامة ، والموظف الذي يُفرط في ما عهد اليه يُعد مخلاً بأمانته ، ومضراً بالمصلحة العامة .[4]

إن القوانين والأنظمة تنص على القونين والأحكام التي تنظم سير العمل الإداري والمالي داخل المؤسسات الحكومية سواء كانت مركزية ، أم غير مركزية مثل (الشركات العامة) التي لديها

---

[1] عماد طارق عبد العزيز ، الفساد الاداري وطرق معالجته ، مجلة المستقبل العربي ، العدد (١٢) ، السنة الثالثة . كانون الاول ٢٠٠٧، ص ١٢٥ .

[2] فتوح الشاذلي ، جرائم التعزيز المنظمة في المملكة العربية السعودية ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ١٤١٨ هـ ، ص ٣٨٢ .

[3] محمد بن براك الفوزان ، المفاهيم والأبعاد في الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ وتاريخ ١٤٢٨/٢/١هـ ، الطبعة الاولى ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٢، ص ٧٧ .

[4] سليمان محمد الحريش ، الفساد الاداري وجرائم استعمال السلطة ، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض ، ١٤٢٤ هـ ، ص ٤٠١ .

قواعد تتماشى مع طبيعة عملها ، وتتفق مع القوانين و الانظمة وعندما يخل الموظف بهذه القواعد عمدا من اجل المصلحة الخاصة يكون قد مخالفة ادارية ، اما اذا كان الفعل يشكل جريمة فيكون قد ارتكب فعلا جنائيا .[١]

ومما تقدم يتبين لنا صور الفساد الاداري المتعددة والتي لا يمكن حصرها لانها متطورة ، ومتجددة بتطور المجتمعات وقد تظهر صور اخرى او قد تتلاشى وتنتهي، وجميعها تؤدي الى انتشار ظاهرة الفساد داخل المؤسسات مسببا ضياع المجتمعات .و التهرب الضريبي أو الجمركي يعد هو الآخر سلوكاً منحرفا ، ويعني قيام المسئولين الحكوميين بالحصول على مبالغ مادية او هدايا من رجال الاعمال ؛ بغية منحهم تخفيضا ضريبيا أو جمركياً وهي بذلك تعني ضياع اموال الدولة .[٢]

ويعد الابتزاز هو الآخر من السلوكيات المنحرفة لقيام ظاهرة الفساد الاداري في المجتمعات ، فهو نمط يمارسه بعض الموظفين العاملين في الوظائف العامة السيادية أو الامنية وغيرها ، فغالبا ما يلجأ بعض هؤلاء الى أبتزاز المواطنين عن طريق إرهابهم وتهديدهم واجبارهم على دفع المال . وقد يعاكس هذا السلوك سلوكاً منحرفاً آخر ولكنهما يؤديان الى نفس النتيجة ألا وهو الهدايا ، وهي تعني قيام الموظف العام بقبول هدية من المتعاملين مع الجهة الادارية التي ينتمي اليها سواء كانوا من الموردين ، او المصدرين أو المستوردين نظير تسهيل بعض الأمور لهم ، من خلال قيام الموظف بأداء عمل ، أو الامتناع عن أداء ذلك العمل .[٣]

فيما يشير البعض إلى أن استخدام الأموال العامة في الحملات الانتخابية ، يعد هو الآخر سلوكا منحرفا متى ما تكرر فهو يؤدي إلى تبديد أموال الدولة ومؤديا الى قيام حالات فساد متعددة داخل المجتمع ، فقيام المسئولين الحكومين بتقديم الهدايا والإكراميات لأفراد لغرض ترويج الدعاية لطائفة معينة دون غيرها ، واستخدام الأموال لمصلحة خاصة وليست لمصلحة عامة تعد تلك الاعمال سلوكيات منحرفة بحد ذاتها[٤] ، فيما يعد الإثراء غير المشروع هو الآخر سلوكا منحرفا عن سلوكيات الوظيفة العامة ، وهو الزيادة في ممتلكات الموظف ، او المسئول الحكومي ، زيادة كبيرة لا يستطيع تبريرها .[٥]

---

[١] احمد محمد عبد الهادي ، الانحراف الاداري فى الدول النامية ، مركز الاسكندرية للكتاب ، الاسكندرية . ١٩٩٧ ، ص ٤٩ .

[٢] د. احمد مصطفى صبيح ، الرقابة المالية والادارية ودورها في الحد من الفساد الاداري ، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ص٦٤ .

[٣] د. السيد احمد محمد علام ، مصدر سابق ، ص ٥٤ - ٥٥ .

[٤] د. احمد مصطفى صبيح ، نفس المصدر اعلاه ، ص ٦٣ .

[٥] د. السيد احمد محمد علام ، نفس المصدر اعلاه ، ص ٥٥ .

المبحث الثاني
آثار الفساد الاداري

يثير الفساد آثاراً سلبية في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية للمجتمعات باعتباره ظاهرة سلبية تؤثر على المجتمع وتنخر به حتى الهلاك ، كما ويثير الفساد الاهتمام بمسائل سياسية مهمة بشأن العلاقات ما بين الدولة والمجتمع ونتائجها على ارض الواقع إذ يتأثر مستواها بتضارب المصالح السياسية والادارية بأعتبارها قد تتغير بتغير سياسة الدولة وما يصاحب ذلك تأثيرا على الحياة الاقتصادية ومسببة آثارا مجتمعية سلبية ؛ إذ يميل الفساد الى مصاحبة التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والادارية السريعة ، لهذا فان ظاهرة الفساد هي ظاهرة سلبية تؤثر على المجتمعات ومن كافة النواحي .

حيث ان دراسة الآثار السلبية للفساد الإداري ، تعطي للباحث الفرصة الكاملة لبيان مدى خطورة ظاهرة الفساد الاداري ، التي إذا ما إزدادت في بلدان ، أو انتشرت في أخرى ألقت بثقلها على تطور تلك البلدان . حيث ان الفساد يشكل أخطر معوق لعملية التنمية ؛ لأنه يؤدي الى استنفاذ الموارد واختلالات في البنى الأساسية التي ترتكز عليها عملية التنمية كما أنه يؤدي الى تهديد سيادة البلدان ومعاناتها من مديونيات كبيرة ؛ لعدم قدرة البلدان على تحقيق النواتج الكافية لسدتلك الديون وتحقيق مستوى نمومقبول بوجوده.(١)

ولعل الآثار الادارية والسياسية ، تعد من أهم الآثار التي تترتب من قيام سلوكيات الفساد المنحرفة داخل الجهاز الاداري ، مخترقا بذلك القواعد والقوانين التي يلتزم بها الموظف العام ومتجاوزاً السلوكيات الاخلاقية للوظيفة العامة . حيث ان قيام الموظف العام بهذه السلوكيات بكل حرية ودون وجه رقابة يعني ان الخلل الرئيسي هو في النظام السياسي الذي بدوره يحمي الفاسدين ، فتغاضي النظام السياسي عن حالات الفساد الاداري داخل الاجهزة الادارية للدولة وعدم تفعيل دور الرقابة ومكافحة الفاسدين وتقديمهم الى القضاء ، والحد منْ كم تلك السلوكيات المنحرفة ، يدلّ دلالة واضحة على تورط النظام السياسي برمته بتلك الأعمال ، فهو لا يستطيع الوقوف بوجه المخالفين ما دام أعضاؤه يمارسون مثل تلك السلوكيات المنحرفة .

إنّ قيام الفساد بين الاجهزة الإدارية نتيجة سوء ادارة البلاد ، ويعني أن السلطة السياسية هي الأخرى متورطة بأعمال الفساد ، و يحقق بذلك الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد . فالآثار الاقتصادية تظهر في ضعف عملية التنمية الاقتصادية للبلاد وضعف الاستثمارات وضعف البنى التحتية وتردي جميع المشاريع التي تطور من اقتصاديات البلاد ، حيث ان عمليات الفساد والسرقة ينعكس سلبيا على تلك الاعمال فعمليات الفساد المالي والرشوة وتمرير المشاريع واخد

---

(١) صلاح الدين فهمي محمود ، مصدر سابق ، ص ٧٦-٧٧ .

العمولات والتغاضي عن المخالفات في المشاريع الاستثمارية الكبيرة بعد دفع العمولات للجهات المختصة ، تحقق بذلك آثاراً سلبية على المجتمع من هذه السلوكيات . لا شك ان قيام الآثار الاقتصادية وتردي اقتصاد البلاد تؤدي الى قيام آثار أجتماعية منها : البطالة وعدم وجود مكان لاصحاب الخبرة والاختصاص في سوق العمل وفي الاجهزة الادارية فالواسطة والمحسوبية قد تلعب دورا مهما في شروط التعيين ، وكذلك تفشي ظاهرة الفقر بين طبقات المجتمع فسرقة الاموال العامة من تفريط واستيلاء تبديد للاموال العامة والتي تعد من صور الفساد الاداري تؤدي إلى الوصول بالمجتمع الى هذه النتائج المتوقعة من التردي والتراجع فيه .

إن معرفة الآثار السلبية للفساد والتي قد تودي ببعض البلدان النامية الى الهاوية لابد من دراستها من كافة الجوانب سواء اكانت السياسية أو الادارية ؛ وكذلك الاقتصادية والاجتماعية، فقيام أثر واحد قد يحقق باقي الآثار لانها مرتبطة بعضها ببعض. وسنبين في دراسة بحثنا آثار الفساد الاداري كمبحث ثان للفصل الثاني على مطلبين كما يلي :

المطلب الاول

الآثار الادارية والسياسية

لقد أصبح الفساد حقيقة من الحقائق المؤكدة في حياتنا المعاصرة للدرجة التي زاد تقبل الناس له كقدر محتوم رغم انه يعتبر دون ادنى شك من العوامل الرئيسية والمعيقة للتنمية ، إذ بموجبه يتعطّل القانون ، وتُنتهك حقوق الانسان والديمقراطية وينهدر النظام الاقتصادي في المجتمع ككل . كما ان الفساد يمثل بعدا من أبعاد معيقات التنمية بكافة توجهاتها لعلاقته بالهدر في الموارد وزيادة في التكلفة بالجودة والنوعية وتجاوز المقاييس والمواصفات وغيرها ، ومما لا شك فيه فإن مقاربة آثار الفساد هي من المقاربات النوعية لأنها تحمل احكاماً قيمة من جانب ، ويرتبط قياسها بمؤثرات ثقافية وقانونية وحضارية تتصف بالنسبية والتمايز . فما يُعدَ فسادا في مجتمع من المجتمعات ، قد لا يعد كذلك في مجتمع آخر ، وما يمكن اعتباره رشوة أو شراء ذمة يعد هدية في مجتمع آخر ، من هنا ستكون مقاربة آثار الفساد حذرة منهجياً حتى لا تدخل في تعميمات تفتقر الى المصداقية في بعدها الظاهري والمضاميني .[١]

ان الموظف العام هو ممثل سلطة الدولة التي تأمنه على أداء الخدمات العامة للمواطنين ، والتي تأمنه أيضا في ذات الوقت على اسرارها من معلومات لا يجب إذاعتها في ذات الوقت و نشرها لعموم الناس ،[٢]فقيام جهاز اداري كفء قادر على مواجهة الازمات وتقديم افضل

---

[١] د. رمضان السنوسي و د. عبد السلام الدويبي، مصدر سابق، ص٧٦ .

[٢] د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ٤٨٠ .

الخدمات للمواطنين يكون وراء قيام نظام سياسي متطور ماسك بزمام الامور ، يمارس دور الرقابة على الاجهزة الادارية من أجل مكافحة اعمال الفساد والحد من اشخاصه وتطوير تلك الاجهزة والمؤسسات . وسنوضح في دراستنا لهذا المطلب درسة الآثار الإدارية والآثار السياسية وعلى فرعين وكما يلي :

الفرع الاول / الآثار الادارية .

ان الفساد الاداري يضرب مصداقية الدولة والجهاز الاداري ، بل قد يخلخل الثقة في النظام السياسي ككل [١] ، فأنتشار الفساد الاداري يؤدي الى إضعاف قواعد العمل الرسمية والحيلولة دون تحقيقه لأهدافه الرسمية ممَا يؤدي الى الإضرار بمصداقية الأجهزة الادارية وضعف الثقة بها من قبل جمهور المتعاملين ، كما أن أن اتساع دائرة الفساد يؤدي إلى ضعف الهياكل الإدارية الأمر الذي يقضي إلى فشل النظام الاداري . [٢]

إنّ الانحراف الإداري في الكثير من أجهزة الادارة في الدول النامية يؤدي الى خلق علاقات سلبية بين طبقتي الموظفين ورؤسائهم في العمل ، حيث ان استبداد الرؤساء للسلطة وعدم ثقتهم بمرؤوسيهم ، وعدم تفويض السلطة ؛ يؤدي إلى عدم المرونة في مواجهة المواقف وحل المشكلة والتعطيل و البطء في تقديم الخدمات ، نتيجة تركيز اتخاذ القرار بأيدي قليل من الافراد .

ولعل فقدان القانون هيبته في المجتمع سببه أن المفسدين يملكون تعطيل القانون وقتل القرارات التنظيمية ويصبح واضح للعيان أن القانون في سبات عميق ، وأن الجزاءات واللوائح لا تطبق ضد المخالفات الصريحة والمدمرة لأمن البلد والمجتمع ، عندها يفقد الفرد ثقته في هيبة القانون في المجتمع وتصبح مخالفته هي الأصل واحترام القانون هو الاستثناء . ويعمل الفساد على خلق ثقافة يفلت فيها المفسدون من المساءلة عن تصرفاتهم ، وكذلك يعمل على تكريس نظام تغفل فيه سيادة القانون بشكل ، كبير فيسهم ذلك في ارتفاع معدلات الجريمة نتيجة سهولة الهروب من العقاب . [٣]

إن الفساد الاداري هو إساءة استخدام السلطة ، واستغلال المنصب الاداري في الجهات الحكومية ، فتعطيل الاجراءات الادارية ؛ لإنجاز عمل معين من اجل الاستفاة الشخصية من ذلك النشاط ، وتعيين الموظفين حسب المبدأ القبلي أو العلاقات العائلية ، تعد من الاثار الادارية

---

(١) د. احمد صقر عاشور ، نحو برنامج متكامل لمكافحة الفساد الاداري ، اخبار الادارة ، العدد٢٦ ، ١٩٩٩/٣م ، ص ١ ؛ نقلا عن : د.عماد الدين اسماعيل مصطفى نجم ، مصدر سابق ، ص ٣٥ .

(٢) د. عز الدين بن تركي و أ. منصف شرقي ،الفساد الاداري : أسبابه ، آثاره وطرق مكافحته – اشارة لتجارب بعض الدول ، مخبر مالية، بنوك وادارة اعمال ، الملتقى الوطني حول : حوكمة الشركات كآليات للحد من الفساد المالي والاداري ، جامعة محمد خيضر – بسكرة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، الجزائر ، ٢٠١٢ ، ص٨ .

(٣) د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ١٢٤ .

للفساد . كما وان الفساد المالي والاداري عندما يتغلغل في جسد الدولة وبين اروقة مؤسساتها وجهازها الاداري ، يجعل من اعمالها شبه مشلولة ، ويمكن لظاهرة الفساد ان تنمو وتتزايد بفعل عوامل شخصية .[١]

إن انعدام الكفاءات الادارية في الدول النامية يؤدي الى عدم كفاءة أجهزة الادارة في تحقيق أهدافها وتقديم خدماتها للأفراد تحقيقا للصالح العام ، فعدم مراعاة المؤهلات والميزات المطلوبة في التعيين وكذلك تعيين على اساس المحسوبية والواسطة ، وعلى أساس القرابة او الصداقة تؤدي الى وضع الشخص غير المناسب في مركز اصدار القرار ، وبالتالي فهو لا يستطيع ادارة اعماله؛ مما يؤدي الى تراجع الإدارة وعدم تقدمها . كما وأن الانحراف المستمر بين أجهزة الإدارة العامة يؤدي الى الاستغناء عن بعض القيادات الإدارية أصحاب الخبرات وبالتالي ، يؤدي الى هجرتهم إلى دول أخرى وعدم الاستفادة من خبراتهم في اماكن أخرى .

ومن الآثار الإدارية الأخرى هو نشوء قواعد وأعراف جديدة و تنظيم غير رسمي في التعامل مع الأجهزة الحكومية بما يؤدي الى اصدار قواعد قانونية سلبية، وبالنتيجة تراجع أو تلاشي واختفاء التنظيمات الرسمية التي تحددها القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة .[٢]

كما ومن الآثار أيضا ، فقدان الثقة في المؤسسات والهيئات العامة والشك في جدارتها لتنفيذ القانون وتحقيق الاهداف ، كما يولد اضراراً عامة ؛ فهو ينزع الثقة والاطمئنان من النفوس وينزع سلطة القانون ايضا مما يتسبب في اضرار تلحق بالمصلحة العامة ، كما انه ينسف الاستحقاق والجدارة في تولي المناصب . كما أن الفساد الإداري يخلق هياكل وبنيات وسيطة متعددة الحلقات ، وهي نوع من المحاصصة والاستغلال للوظائف الحكومية تتحقق حينما يتم وضع الوظيفة العامة والخدمة العامة لتحقيق المنافع الخاصة ، وهي الأخرى يترتب عليها ما يعرف بالاحتكار الذي يقوم به الموظفون والمسئولون عن المعلومات والاجراءات الاكثر مردودية وقيمة واهمية للافراد .[٣]

إن إضعاف قواعد العمل الرسمية والنظم المعتمدة في العمل ، وضعف دور القيادات داخل الاجهزة الادارية ، وزوال القيادات الرسمية لصالح القيادات المتصارعة في المنظومات الفاسدة ، وتهاوي هياكل العمل الرسمية ؛ ليحل محله حكم الموقف ومنطق القوة ، يُؤدي الى فرض طوق من السرية ، وعدم تسريب اي معلومات عن طبيعة عمل المنظمة ، الامر الذي يحوَل هذه المنظمات الى أنظمة مغلقة لا تفيد المجتمع ويؤدي الى اهدار كبير لأموال الدولة وتعقيد الاجراءات وصعوبة المساءلة للمفسدين والمنحرفين . فضلا عن انها تؤدي الى حالة من التراكم للمعرفة والتجربة في

---

(١) د.السيد أحمد محمد علام ، مصدر سابق ، ص ٩٢ .

(٢) د. عبد المنعم الحسيني، الآثار السلبية للفساد على التنمية ، ط ١ ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ١٦

(٣) د.رمضان [illegible] و د.عبد السلام [illegible] ،مصدر سابق ، ص ٨٠ .

المنظمة أو الاستفادة منها مستقبلا أو أغنائها مستقبلا ، حيث كثيراً ما يتم اتلاف أو تشويه السجلات والوثائق لإخفاء الفساد السابق والبدء بدورة فساد جديدة ، بالاضافة إلى تدمير الثقافة التنظيمية السليمة وابدالها بثقافة فاسدة مشوهة تكثر في إطارها الممارسات الشكلية والمصلحة والولاء للمسئولين على حساب الالتزام بالقيم السليمة والأداء النزيه والمتميز .(١)

الفرع الثاني / الآثار السياسية .

تلعب السياسة دوراً كبيراً في حياة الناس ، لا سيما بعد موجات الربيع العربي التي استطاعت أن تطيح ببعض الرموز المتمسكين بالسلطة ، والذين يدافعون مستميتين عن احتكارها ، وتنامي الشعور لدى كثير من الشعوب العربية بالحاجة لتحقيق الاصلاحات السياسية ، والتي كانت تأتي على شكل مكارم وهبات من الزعماء العرب . ثم إن إدراك الزعامات العربية الوعي السياسي المتزايد من قبل الشعوب ، جعل منهم حريصين على التعامل مع المعطيات السياسية في بلدانهم بطرق تسهم في كسر حدتها ، وتعطي مزيداً من التنازلات للخروج من الأزمات ، وعدم الوقوع في أي صدامات قد تجر عليهم تبعات لا تحمد عقباها . فلم يعد الزعماء يعولون كثيرا على أي وعود ، أو اي التزامات دولية للوقوف بجانبهم ، حال تطور الأمور في بلادهم .(٢)

إن استمرار الحكومات النامية بالانحراف في استخدام السلطة ، وتحقيق غاية النفع الخاص على حساب المصلحة العامة ، يؤدي إلى انتشار الفساد الاداري ، وبشكل كبير بين الاجهزة والمؤسسات الحكومية لاسيما اذا كانت القيادة السياسية هي المشترك الأول ، والأكبر في تلك الاعمال ، وبالتالي فهي تعمد الى إضعاف المشاركة السياسية في الحكم ومحاربة كل الاطراف التي تقف ضدها ، وتشترك فقط مع الجماعات التي تملك الثروة و القوة الاقتصادية وتقيم العلاقات معها على اساس المصالح . وبالتالي فأنه يقلل من شرعية النظام السياسي في الدولة ويصبح الجميع ضده من المعارضة والشعب ، بل وحتى الموظفيين الحكوميين قد يصبحون بنظر الشعب عناصر مشتركة في الفساد وتعمل تحت طائلة السلطة السياسية الفاسدة ولحسابها الخاص وليس تحقيقا للمنفعة العامة .

إن استغلال النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي يتيح لهم الاستئثار بالجانب الاكبر من المنافع الاقتصادية ، بالاضافة الى قدرتهم على مراكمة الاصول بصفة مستمرة مما يؤدي الى توسيع الفجوة بين هذه النخبة وبقية افراد المجتمع ، وهذه الفئة صاحبة النفوذ ، تنجح من خلال نفوذها في الدولة باستصدار قوانين أو أنظمة تخلق أو تحمي احتكارا تجاريا او صناعيا

---

(١) د.علاء فرحان طالب و م.د علي الحسين حميدي العامري ، مصدر سابق ، ص ٦٨-٦٩ .

(٢) اكبد كريم الركيبات ، الفساد الاداري والمالي مفهومه و آثاره و طرق قياسه وجهود مكافحته ،دار الايام للنشر والتوزيع ، عمان ، ط١ ، ٢٠١٥ ، ص٦٥ .

او خدمياً كي تجني بواسطته ريعا ربحيا على حساب المستهلك . وقد يصل الفساد بالدولة الى مستوى (الدولة الفاشلة) أو ابقائها في مستوى (الدولة الرخوة) . ان انتشار الفساد الاداري يؤثر سلبا في أمن واستقرار البلد وهو يقوض العمل المؤسساتي والديمقراطية واسس العدالة كما ويضرب مصداقية الدولة ومؤسساتها وبالتالي سيزعزع ثقة افراد المجتمع بها و يخلق فجوة كبيرة ما بين طرفي المعادلة المجتمع والدولة .[١]

وحين يتفشى الفساد وتزداد الفجوة بين الأقلية المترفة والاغلبية الفقيرة والمسحوقة ، فان ذلك يؤدي الى ظهور احتجاجات واسعة من قبل المحرومين والمهمشين ، قد يصل الحال إلى حد استعمال العنف كآلية لمواجهة الحرمان ، و التهميش ، الامر الذي يعني انتشار الفوضى وأنعدام الاستقرار السياسي .[٢]

إنّ عدم الاستقرار السياسي [٣] ، والصراع داخل النخبة الحاكمة وتدني مستوى الدخل تعد من الآثار السياسية للفساد ، كما إن التاثير على القرار السياسي يعد هو الآخر من الآثار السياسية للفساد الاداري . حيث يؤدي الفساد الى افتقاد العقلانية للمسئولين الحكوميين الفاسدين في إتخاذ القرارات السياسية التي تؤثر في مصير الوطن ، وهذا ناجم عن تركيز السلطة لدى قمة جهاز الدولة وغياب حكم القانون ، مما يؤدي الى اتخاذ القرارات السياسية الخطيرة من جانب رئيس الدولة من دون تشاور أو الاستفادة من أجهزة ومراكز البحث التي يمكن أن تقدم معلومات مفصلة عن الواقع الذي تواجهه الدولة في مجال محدد ، وعن بدائل صنع القرار ، وعن تكلفة كل منها ، وعن النتائج المترتبة على اي منها . مما قد يكلف الدولة عقوبات دولية ، وسمعة دولية سيئة ، أو دفع تعويضات مادية يكون الشعب بأمس الحاجة اليها .[٤]

كما يؤدي الفساد الاداري الى فقدان الشرعية للحكومات والنظم السياسية ، فهو يؤدي الى زوال شرعية النظام الحاكم وإبراز فضائحه والتخلص منه خاصة في النظم السياسية الديمقراطية الحرة القائمة على التعددية . وقد يبادر السياسي المتهم بالفساد من تلقاء نفسه إلى الاستقالة من

---

(١) د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ١٢٤ .

(٢) سعاد عبد الفتاح محمد ، مصدر سابق ، ص ٢٥٠ .

(٣) د. عزالدين بن تركي و أ.منتصف شرقي ، مصدر سابق ، ص ٨ . وكذلك انظر : هاشم الشمري و ايثار الفتلى ، مصدر سابق ، ص ١٠٠ .

(٤) مصطفى كامل السيد ، الفساد الاداري .. العوامل و الآثار السياسية ، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، ط١ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٨٧ .

رئاسة الدولة او رئاسة الحكومة ، واجراء انتخابات مبكرة لاختيار رئيس أو حكومة جديدة بدلا من تلك التي زالت شرعيتها الدستورية او السياسية .[١]

ومن الآثار السياسية ايضا ، اضعاف كفاءة العمليات الحكومية وزيادة الجريمة المنظمة ، كما ويقلل من فاعلية القرار السياسي ويقود الى استخدام غير الكفء للموارد المتاحة ، ويثيب المجرم على حساب النزيه . كما ويؤدي الى زيادة التفاوت الطبقي حيث أن الفساد الاداري لا يؤدي فقط الى تمكين البيروقراطيين ، والموظفين العموميين من أن يصبحوا من أصحاب الملايين فحسب ، بل يقود ايضا الى تدهور ملايين الافراد العاديين .[٢]

ان الخلل الكبير في العملية السياسية التي شهدها العراق بعد عام ٢٠٠٣ وأمتلاء الساحة السياسية العراقية بالعديد من الاحزاب والحركات السياسية التي لا تملك معظمها المؤهلات الكافيه لإدارة شئون البلاد ومعالجة مشاكلها المتراكمة منذ عقود طويلة ، حال دون توفر بيئة سياسية شفافة ونزيهة تتولى مسئولية المرحلة الانتقالية من تاريخ العراق السياسي . وهذا الامر جعل الدولة تعاني من انفصام جوهري فيادائها لوظائفها ، ولا تعطي اهمية للمصلحة العامة ما دامت الدولة تحمل من ايدلوجيتها تنظيم الانقسام الطائفي .[٣]

كما وان الانكشاف أمام القوى الخارجية يعد هو الأخر من الآثار السياسية للفساد الاداري ، حيث يعمل الفساد على أضعاف الدولة ويجعلها أكثر انكشافا امام القوى الخارجية ، ويقلل قدرتها التساومية مع الشركات الدولية ، ويفتح الباب أمام تمرير هذه الشركات لعقود غير متوازنة مع كبار في الدولة . مما يحرم الدولة من التأييد في المحافل الدولية ، فليس من مصلحة دولة اخرى ان تقيم معها علاقات تكون بعيدة الامد ، لعدم استقرار نظام الحكم فيها ، وصعوبة التنبؤ بقرارات حكمها .[٤]

كما إن ضعف البناء السياسي وتعدد الاحزاب الحاكمة يعد من أهم عناصر تقويض نظام المحاسبة للفاسدين ومكافحة اعمال الفساد ، لان الكثير من الفاسدين قد يتحاموا باحزابهم الحاكمة عند قيامهم باعمال الفساد الاداري .

---

[١] د. حمدي عبد العظيم ، عولمة الفساد وفساد العولمة ، ط١ ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٩-٨٠ .

[٢] منقذ عمر داغر ، علاقة الفساد الاداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربية) ، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، العدد ٦٠، الطبعة الاولى ، ٢٠٠١، ص ١٥ .

[٣] د. علي حسن الربيعي ، تحديات بناء الدولة العراقية : صراع الهويات مأزق محاصصة الطائفية ، دار الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٨٩ .

[٤] د. مصطفى كامل السيد ، مصدر سابق ، ص ٢٨٩ .

وكذلك قد توجد قوانين كثيرة تتيح للسلطة التنفيذية التدخل في شئون السلطة القضائية . فعلى سبيل المثال لا يمكن احالة الموظف الفاسد للمحاكمة الا بموافقة الوزير ، وهذا الاخير أذا كان مشاركاً في الفساد قد لا يوافق على إحالة احد موظفي دائرته للمحاكمة ، وان لم يكن متورطا فانه يرفض ايضا ؛ لأنه يعتقد ان الكشف عن فساد وزارته يؤثر على سمعته .[١]

وقد توصلت الباحثة راضية بوزيان في دراستها ، (ظاهرة الفساد في المجتمع العربي) إلى أن هناك علاقة عكسية بين الفساد السياسي والمشاركة السياسية فكلما انخفضت درجة المشاركة السياسية ، تزايدت احتمالات ظهور الفساد السياسي وحدته والعكس صحيح . وكذلك اتسام ظاهرة الفساد السياسي بالعمومية فهي لا تقتصر على حكم معين من أشكال الحكم ، و لا درجة معينة من درجات النمو . وكذلك فان ارتفاع الفساد السياسي يؤدي الى ايجاد ازدواجية او ثنائية في النظام السياسي القانوني من جهة ، والنظام السياسي الواقعي من جهة اخرى .[٢]

ويشير الدكتور عصام عبد الفتاح مطر الى ابرز الاسباب والدوافع لقيام حالة الفساد وتحقق الاثار السياسية ، هو ضعف الحكومة ، و مما يقلل الاهتمام بأعلاء شأن القانون والنظام والانضباط وتتهاوى الرقابة والمتابعة ، ويصبح المناخ العام مؤهلا لانتشار الفساد[٣]؛ في حين يشير البعض الى انه يدمر مؤسسات المجتمع المدني من نقابات وغيرها وتحويلها الى مجرد واجهات سياسية للحزب الحاكم ، وكذلك السيطرة التدريجية على المؤسسات الرقابية في المجتمع وتحويلها الى أبواق دعاية لا تمارس اي مساءلة او محاسبة للفاسدين كما يؤدي الى إضعاف الحكومة من الداخل اضافة الى إضعافها تجاه الخارج .[٤]

---

(١) قاسم الغريري ، هيئة النزاهة وأموال العراق في متاهة ، مجلة الرائد ، مؤسسة الرائد الاعلامية ، العدد ٢٣ ، السنة الثانية ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ١٤-١٥ .

(٢) راضية بوزيان ، ظاهرة الفساد في المجتمع العربي : الجزائر انموذجا : مقاربة سوسيولوجية تحليلية للفساد واستراتيجيات الاصلاح في ظل العولمة .
www.repository.thiqaruni.or

نقلا عن : أ. كايد كريم الركيبات ، مصدر سابق ، ص ٦٧ .

(٣) د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص ٣٤٩ .

(٤) د.علاء فرحان طالب و م.م علي الحسين حميدي العامري ، مصدر سابق ، ص ٦٦-٦٧ .

المطلب الثاني

الاثار الاقتصادية والاجتماعية

ان للفساد الاداري آثاراً مدمرةً تصيب كل مقومات الحياة في الدولة ، فتضيع الأموال والثروات والوقت والطاقات وتعرقل سير الأداء الحكومي وإنجازات الوظائف والخدمات ، وتقود إلى تخريب و إفساد ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فحسب ، بل في المجالات الاجتماعية والسياسية والثقافية ، ناهيك عن التدهور الخطير في المؤسسات ، ودوائر الخدمات العامة المتصلة بحياة المواطنين .[١]

ويؤدي الفساد الإداري إلى عرقلة التنمية الاقتصادية خاصة في الدول النامية إذ يضعف ويعرقل من اداء الاسواق في الدول التي تمر بمرحلة التحول ، وتطور الكفاءة الاقتصادية تماما ، كما حدث في دولة الاتحاد السوفيتي السابق وما حدث في دول جنوب شرق آسيا ، حيث ترتب على ذلك حدوث تباطؤ وتراجع وانهيار اقتصادي .[٢]

لعل من اهم اثار الفساد الاداري الاقتصادية هو تدنّي كفاءة الاستثمار العام وإضعاف مستوى الجودة والبنية التحتية ، وكذلك ضعف تدفق الاستثمارات الاجنبية التي تحاول الدول النامية استقطابها من الموارد الاجنبية لتطوير ودعم اقتصادها وبناء دولة متطورة ذات خبرة ومهارات وتكنلوجيا عالية . كما ويسهم الفساد في تكوين الآثار الاجتماعيةِ والتي تتمثل في زيادة معدلات الفقر وفقدان الثقة ، والتشجيع على الكسب غير المشروع وهجرة الكفاءات وغيرها من الاثار .
ولتوضيح اكثر سيتم دراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد وعلى فرعين وكما يلي :

الفرع الاول / الاثار الاقتصادية

تلازم كل عملية انتقال من الاقتصاد الموجه من قبل الدولة إلى الاقتصاد الحر عملية اختلال كبيرة ينجم عنها كم هائل من الفساد الإداري والمالي المنظم وغير المنظم ، الذي يصعب السيطرة عليه بشكل يؤثر في عملية الانتقال ويعيقها بشكل كبير قد يؤدي الى انحراف أعداد كبيرة من القائمين على الخدمة العامة (الوظائف) عن قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة التي تعد إحدى

---

[١] د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص ٣٣٧-٣٣٨ .

[٢] حسن الشيخ رجاء وعبد الرحمن الغشمي ، الآثار المترتبة على الفساد الاداري ، مجلة الرقابة ، ٢٠٠٤ ، العدد ٦ ، ص ٣٢ .

المعايير الأساسية لصحة ورقي المجتمع بعد التغيير السياسي في ممارساته وفي اساليب تعامله وفي مجالات عمله ونشاطاته الإدارية والعملية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية .[١]

ان للفساد الاداري آثاراً اقتصادية في استغلال الموارد والأداء الاقصادي ، حيث يؤثر الفساد على التنمية الاقتصادية ، وهو يُعرَف على انه التنمية العملية التي يتم بمقتضاها الانتقال من حالة التخلف الى التقدم وهذا الانتقال يقتضى أحداث العديد من التغيرات الاساسية الجذرية والجوهرية في البنيان الاقتصادي والهيكل الاقتصادي وهذا يعني دخول الاقتصاد القومي مرحلة الانطلاق نحو النمو الذاتي وفي العموم فأن التنمية الاقتصادية تتمثل في تحقيق زيادة مستمرة في الدخل القومي الحقيقي وزيادة متوسط نصيب الفرد منه ذلك فضلا عن إجراء عدد من التغيّرات في البنيان الاقتصادي ، أي في كل من هيكل إنتاج نوعية السلع والخدمات المنتجة من خلال زيادة وتوسيع نطاق الإنتاج إضافة الى تحقيق عدالة أكبر في توزيع الدخل القومي أي إحداث تغيير في هيكل توزيع الدخل لصالح الفقراء[٢] ، حيث جاء في تقرير التنمية الصادر عن البنك الدولي سنة ١٩٩٧ والذي هو استبيان موجه لقرابة ١٥٠ مسئولاً رئيسيا من ٦٠ دولة نامية حول معوقات التنمية كانت الاجابة ان الفساد الاداري والمالي هو اكبر معوّق للتنمية ، فالفساد الاداري هو سلوك ضار يؤدي الى الاخلال والاضطراب .[٣]

كما يؤثر الفساد سلبيا على نمو الدخل القومي لان الفساد يؤدي الى تراجع معدلات الادخار والاستثمار وثم عدم زيادة القيمة المضافة للدخل القومي ، كما إنه يؤثر سلبيا على البنوك الوطنية عندما يقصدها عصابات غسيل الاموال وتنهار اداراتها الامر الذي يهددها بالتعثر المالي والافلاس . كما يؤدي ايضاً الى تدهور اسواق الاوراق المالية واحتمالات انهيار البورصات وضياع المدخرات لصغار المستثمرين المتعاملين في البورصة ، والتي تؤدي بدورها الى فقدان الثقة في البورصة وعدم فعاليتها في جذب المدخرات وتنمية الاستثمار المباشر وغير المباشر .[٤]

كما ان العديد من الدراسات تشير الى أن للفساد الاداري آثاراً سلبية على النمو الاقتصادي ، حيث انه يخفض معدلات الاستثمار ومن ثم تخفيض حجم الطلب الكلي ، وبالتالي

---

[١] د.جواد كاظم محمد الموسوي ، الاضرار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن الفساد الاداري والمالي ، مقال منشور بجريدة الاتحاد العراقية بتاريخ ٢٠٠٩/٤/١٨ ؛ نقلا عن : د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص ٣٣٨ .

[٢] د. محمد عبد العزيز عجيمة و د. أيمان عطية ناصف و د. على عبد الوهاب نجا ، التنمية الاقتصادية . مطبعة البحيرة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٨١-٨٢ .

[٣] د. عزالدين بن تركي و أ. منصف شرفي ، مصدر سابق ، ص ٨ .

[٤] د. حمدي عبد العظيم ، مصدر سابق ، ص ٧٢ .

تخفيض معدل النمو الاقتصادي ، فما يرافق الفساد الاداري من دفع للرشاوى يمثل لكثير من رجال الاعمال نوعا من الضرائب مما يدفعهم الى التقليل من استثماراتهم في الدول التي يوجد فيها فساد [1]، حيث يضعف الاستثمار ويؤدي الى هروب الاموال الى الخارج وما يتبع ذلك من قلة فرص العمل وزيادة البطالة والفقر ، ويؤدي الى ضياع اموال الدولة التي كان من الاجدر استثمارها في مشاريع تخدم المواطنين . [2]

ولعل العراق هو الآخر قد أثرت ممارسات الفساد الاداري عليه ، وترتبت آثار اقتصادية مضرّة به ، فقد ساهم تفكيك سلطة التحالف المؤقتة لبنية النظام الاقتصادي في عام (٢٠٠٣) وعدم إعادة بناء المؤسسات الإدارية بخطوات متسارعة ومنظمة ، في اضعاف البناء الرسمي لمؤسسات الدولة العراقية . وتمكنت قوى الاحتلال الامريكي من سهولة السيطرة على إمكانيات العراق المادية ، وجعلت خزينة العراق عرضة لعمليات فساد اداري واسعة النطاق من قبل العناصر الاجنبية المرتبطة بالاحتلال ، أولئك هم المرتزقة الذين يعملون في العراق تحت هيمنة ما تسمى بشركات الامن الامريكية والاوربية . ففضلا عن الاضطرابات الأمنية التي تسببت بها تلك الشركات ، دفعت خزينة العراق هبة لهؤلاء المرتزقة ، حيث ثبت قيام أصحاب بعض تلك الشركات بالنصب والاحتيال وسرقة اموال الشعب العراقي بطرق فنيّة واساليب متقنة . [3]

كما أن الزيادة المباشرة في التكاليف تعد من أهم الآثار الاقتصادية المترتبة على الفساد ، وهي التي ينقل عبؤها الى طرف ثالث قد يكون المستهلك او الاقتصاد القومي ككل او كليهما معاً ، فالمبالغ التي يدفعها رجل الاعمال الى الموظف الحكومي مقابل الحصول على تسهيل معين ، يتم نقل عبئها عن طريق رفع الاسعار لتعويض الرشوة المدفوعة ، وقد تتحملها ميزانية الدولة إذا كانت الحكومة هي التي تشتري السلعة . وقد يؤدي استيراد هذه السلعة الى زيادة الطلب على العملةالاجنبية ، وتخفيض قيمة العملة المحلية ، وهذا يعني أن الاقتصاد القومي هو الذي يتحمل عبء هذه الرشوة ؛ كما يرتبط الفساد بتردي حالة توزيع الدخل والثروة ، حيث ان استغلال اصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع مما ينيح لهم الاستئثار بالجانب الاكبر من المنافع الاقتصادية . كما انه يؤثر بدرجة ملحوظة على المستهلك ، حيث إن انتشار الفساد في

---

[1] للمزيد من التفاصيل : د. عزالدين بن تركي و أ. منصف شرقي ، مصدر سابق ، ص ٨ ؛ وكذلك د. عطية حسين أفندي ، مصدر سابق ، ص ٥٩ .

[2] د. أمير فرج يوسف ، مصدر سابق ، ص ١٩٧ .

[3] حسن عبيد عيسى ، المرتزقة الجدد ، مجلة المستقبل العربي ، العدد (٣٢٨) ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٦ .

الدوله يؤدي الى عدم النيقن في الاقتصاد وتزيد من عدم فاعليته مما يسبب أضرارا مباشرة على اقتصاد الدوله .[1]
كما ويؤدي الفساد الى ارتفاع حجم التهرب ، والتملص من الضرائب الجمركية المباشرة وغير المباشرة مما يعني ضعف ايرادات الدوله ، ثم ضعف الإنفاق العام للحكومة ، لتلبية الخدمات الضرورية .[2]

كما تؤدي ممارسات الفساد إلى تشويه الأسواق وسوء التخصيص ، ويحدث ذلك من خلال تخفيض قدرة الحكومة على فرض الرقابة ونظم التفتيش لتصحيح فشل السوق ، مما يفقد الحكومة سيطرتها الرقابية على البنوك والتجارة الداخلية والمستشفيات والنقل والأسواق المالية ..الخ ، مما يشوه الوظيفة الأساسية للحكومة في تنفيذ العقود وضمان حماية حقوق الملكية ، فضلاً عن توجيه الفساد الوظائف نحو المجالات التي تتيح له فرصة توليد دخل اضافي عن طريق الارتشاء كالجباية الضريبية والرسوم الجمرجية على الرغم من انخفاض أجورها ، كما ان اجراء التوظيف والترقية في القطاع العام يخضع للمحسوبية مما يخفض من نوعية الادارة ويزيد من القرارات الخاطئة ، الامر الذي يقلل من همة العناصر البشرية المؤهلة ذات الكفاءة ويشوه سوق العمل ، ويضعف كفاءة الموارد المخصصة للتنمية .[3]

ومن الآثار الاقتصادية الأخرى ، نهب البنوك والعدوان على المال العام بواسطة بعض المسئولين ، مثل سحب القروض بدون ضمانات او بفوائد منخفضة جدا وذلك مقابل حصول الموظفين على نسبة معينة من قيمة القروض التي حصل عليها العميل وذلك على سبيل الرشوة والعمولة وغيرها .[4]

---

[1] د. السيد أحمد محمد علام ، مصدر سابق ، ص ٩٣ .

[2] د. مصطفى كامل السيد ، الفساد والتنمية ، الشروط السياسية للتنمية والاقتصادية ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ٥٨ .

[3] هاشم الشمري ، و ايثار الفتلي ، مصدر سابق ، ٩٣ .

[4] د. حمدي عبدالعظيم ، مصدر سابق ، ص ٧٤ .

اجتماعية

يتحمل المجتمع كلفة اجتماعية كبيرة وآثارا قيمية سلبية جراء الممارسات الفاسدة في المؤسسات الحكومية ونظم الأعمال فإذا كانت البيئة الاجتماعية توفر مناخا خصباً لممارسات إدارية غير مشروعة ، وغير قانونية فإن هذه الممارسات تنعكس على تعميق الفجوة بين بيئة اجتماعية صالحة بسلوكيات ، وقيم تحث على الاداء والكفاءة والنزاهة والمساواة وتلك البيئة التي تشيع فيها مظاهر الفساد الاداري وتتعمق .[١]

ويعد الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية بين الناس ، من آثار ممارسات الفساد على المجتمع ، حيث يصبح الفساد هو المدخل السريع والناجز ؛ للحصول على الحقوق الاجتماعية . وفي مثل هذه الظروف نجد أن من لا يستحق شيئاً يحصل على ما يشاء ، بينما يعجز صاحب الحق عن الحصول على حقه في المنافع أو الوظيفة أو التراخيص أو غيرها . وهنا تختفي المعايير الموضوعية ليحل محلها الاعتبارات الشخصية والمصالح المادية المرتبطة بالفساد الإداري ، وفي مثل هذه الحالات يحدث الاثراء بلا سبب مشروع دون وجود ما يؤدي الى الردع او الملاحقة ، وخاصة في حالة نجاح المجرم في غسل اموال وعائدات الجريمة بإحكام .[٢]

ومن مخرجات انتشار الفساد في المجتمع اتساع المسافة بين الأغنياء والفقراء ، والقضاء على الطبقة الوسطى من المجتمع وزيادة حدة التفاوت في توزيع الدخل وانتشار الرشوة و ممارسات الفساد بشكل واسع في المجتمع . و يعد من افرازات الفساد استشراء روح اليأس بين المواطنين ، وانتشار الإحباط والذي ينعكس سلبا على العمل والابداع . لذلك تعدّ عملية محاربة الفساد ذات أهمية قصوى ، لكي تتهيأ فرص التقدم والنمو التي تجلب الخير والسعادة للفرد والمجتمع ، كما يؤدي الفساد الى خلخلة القيم الاخلاقية والى انتشار اللّامبالاة ، والكثير من سلبيات العمل بين افراد المجتمع ، وبروز التعصّب والتطرّف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص ، كما يؤدي الى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام .[٣]

إن انتشار اعمال الفساد في المجتمع يخلق مجتمعاً تكون فيه المؤسسات النظامية بل وحتى القضائية مؤسسات غير نظامية وغير منضبطة ، وبالتالي اذا ضعفت تلك المؤسسات يهرب الفاسدون من العقاب . كما و يساهم انتشار الفساد أيضا في اضعاف العدالة وانحسارها فانتشار الفقر بين طبقات المجتمع ، وحرمان البعض من الحصول على الحقوق الاساسية التي تنص عليها معظم الدساتيرمن حقوق العمل ، والحق بالتمتع بالرعاية الصحية والتعليم ، كما ان ذلك يؤدي الى

---

(١) د.علاء فرحان طالب و م.م علي الحسين حميدي العامري ، مصدر سابق ، ص ٦٤ .

(٢) د. حمدي عبدالعظيم ، مصدر سابق ، ص ٧٧ .

(٣) د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص ٣٤٧-٣٤٨ .

زيادة التكلفة الحكومية ، مما يقلل من حجم الخدمات وجودتها ، وينعكس بذلك سلبا على من يحتاج تلك الخدمات .

ان هذه الممارسات الشنيعة في المجتمع قد تظهر لها طبقات تعمل على انتشارها وزيادتها بعرض تحقيق مصالحها الشخصية ، حيث يفقد الجهاز الاداري كيانه لصالح المنظومات الفاسدة بداخله عند انتشار الفساد ويتم تحويله لتحقيق مصالحه الخاصة بدلا من المصلحة العامة . فالمستفيدون من الفساد يعملون على نشر الفساد في اكبر عدد ممكن من الأجهزة والمؤسسات الحكومية ، يدعمهم في ذلك عدم المحاسبة والمساءلة القانونية . كما تؤدي الى اثار سلبية ومنها تدني مستوى الانشطة الخدمية والانتاجية ، ففي دراسة ميدانية لاحدى المدن العربية لاوضاع المستشفيات اظهرت النتائج ان الاجور تكاد تكون دون المستوى لممارسة مهنة الطب . فيعتبر ذلك من أهم الاسباب التي تؤدي الى تدني تقديم اهم الخدمات في المجتمع وهي الخدمات الطبية في المستشفيات بوجه عام .[2]

كما ... الفساد الى احداث خلل ... القيم الاجتماعية و... ... خلال (الوجاهة) ودخول الواسطة والمحسوبية والمحاباة لتحقيق ... أو حقوق ... الاخرين . وهذه المظاهر تتصدر القيم السائدة متقدمة بذلك على قيم الأخلاق ... التي أمل الشباب والدافع لهم للالتحاق بالتعليم الجامعي . كما يؤدي الفساد الى إفساد ... للموظفين و ... الشعب ... الى ... مستقر ومتعارف عليه في الدوائر الحكومية وقطاع الاعمال العام والقطاع الخاص بدلا ... يقاومه الضمير العام فانه يتغاضى عنه ... كان ... يقف عند حد الدائرة أو ... الحكومية الواحدة بل سوف ينتشر بين جميع ...

و... ...الة من أهم الآثار الاجتماعية ... أعمال ... حيث ترتبط فكرة الحصول ... بالرشوة ... عن الراغبين في التعيين ، ... يستطيع ان يدفع . إذ يقوم ... مبالغ طائلة لأحد المسؤولين أو الوسطاء ، من اجل الحصول على ... الواسطة والمحسوبية في عملية ... عمل لمؤيديها ، ومتى ما ... التوظيف والترفيع في المؤسسات ... المحسوبية او الرشوة

---

(١) د. عزالدين بن تركي و أ. منصف شرقي ، مصدر سابق ، ص ٨ .

(٢) د. حسنين المحمدي بوادي ، مصدر سابق ، ص ٢٨ .

فانها ستؤدي الى إقصاء الاخرين والقضاء على مبدأ تكافؤ الفرص ، وارتفاع نسبة الفئات المهمشة في المجتمع .[1]

ولا تفوتنا بعض أوجه الآثار السلبية للفساد الاداري على المجتمع ومنها ، هروب الكفاءات العلمية والكفاءات الفنية بمختلف مستوياتها ، وأنواعها بسبب آليات المحاباة والمحسوبية وغيرها مما يخلق هذا الامر تشوهات اجتماعية كبيرة في المجتمع ، كما ويؤدي الى افساد القيم الصحيحة المرتبطة بثقافة الممارسات النزيهة والشفافية والعدالة وابدالها بقيم فاسدة تدعوا الى عكس ذلك ، كما يؤدي الى فقدان المواطن للثقة بالحكومة وبجميع المنظمات والمؤسسات الحكومية .[2]

ولا يفوتنا بالذكر أن من آثار الفساد الاداري على المجتمع ، هو تبديد المساعدات الانسانية والدعم الموجه للفقراء[3] ، اذ يؤدي الفساد الى تحقيق أهداف المؤسسات المحلية والدولية التي ترصد مبالغ مالية لمساعدة الفقراء أو دعم السلع والخدمات التي يحتاجون اليها حيث يلتهم الفساد الجزء الأكبر من هذه الاموال والمخصصات ولا تذهب الى من يستحقها من الفقراء . حيث نجد أن هناك بعض الفاسدين يتاجرون في السلع المدعمة وتختفي من الاسواق ولا يصل الدعم الذي تخصصه الحكومات لمحدودي الدخل والفقراء ، ويحقق الفاسدون ثروات طائلة من سلوكهم الفاسد . ويحدث نفس الشي بالنسبة للاموال والتبرعات التي ترصدها مؤسسات الاغاثة الدولية لرعاية الفقراء والانفاق على الصحة والعلاج والتعليم والبيئة ومياه الشرب النقية والصرف الصحي وغيرها من مجالات الانفاق المرتبطة بالتنمية البشرية وفي هذه الحالات نجد ان الفساد يلتهم جانبا كبيرا من هذه المساعدات ، مثلما حدث في برنامج النفط مقابل الغذاء والذي شابه الفساد واثبتت بذلك تحقيقات الامم المتحدة ، ومن ثم ضاعت على الفقراء والمحتاجين تلك الاموال التي يستولي عليها الفاسدون . ولا شك ان ذلك يؤدي الى استمرار حالة الفقر وتردي الاحوال المعيشية للفقراء بينما ينعم الفاسدون بالاموال التي حصلوا عليها بشكل مباشر او غير مباشر على حساب الفقراء .[4]

ومن خلال ما تقدم نجد ان ظاهرة الفساد الاداري في ظل غياب المعالجة ، تجذرت وتفاقمت حتى اضحت اشبه بنمط الحياة . فجاز الحديث عن ثقافة الفساد ، بعد أن بات الفساد يتحكم في سلوك الناس والعلاقات الاجتماعية فيما بينهم ، وكذلك جاز الحديث عن مجتمع الفساد

---

[1] د. سعيد محمد الخلفاوي ، الجمهورية الثانية بداية مرحلة سياسية جديدة من تاريخ العراق الحديث ، مكتبة الجيل العربي ، نينوى ، العراق ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٩-١٣٠ .

[2] د.علاء فرحان طالب و م.م علي الحسين حميدي العامري ، مصدر سابق ، ص ٦٥ .

[3] نيكولا أشرف شالي ، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته (دراسة تحليلية) ، نشر الباحثة نفسها ، بلا سنة نشر ، ص ٣٠٢ .

[4] د. حمدي عبد العظيم ، مصدر سابق ، ص ٧٨-٧٩ .

. اذ احد يتغلغل في بنيه المجتمع ونسيجه الاجتماعي ، فالمجتمع الذي يغدوا فيه كل شي يقاس بالاموال ، نخشى ان يكون الفساد قد اضحى في حياتنا العامه من صلب ثقافة المجتمع ، ويكون المجتمع حينئذ قد ابتلى بثقافة الفساد . وعلى ضوء تفشي مثل هذه الثقافة الانحرافية أضحى المال عصب الحياة ، ومعيارا للإنجاز والوجاهة والسطوة ، بل اصبح المال في بعض القضايا هو الوسيلة لإحقاق الحق أو بلوغ المآرب او الفوز بمنصب ، ولم يعد الشعور بالواجب الإداري مكان ، ولا للمسئولية العامة اعتبار ، ولا للضمير الوظيفي المهني ولا للالتزام الوطني وزن .[1]

ويتبين لنا أن اثار الفساد الإداري مرتبطة احداها بالأخرى وتكمل واحدة منها الاخرى أو قد تكون محرجا للأثر الاخر ومدخلا لأثر ثالث ، فالآثار السياسية تؤثر سلبيا على الادارة وعلى الاقتصاد في الدولة ، حيث ان سوء استخدام السلطة وادارة الدولة وازدياد ممارسات الفساد الشنيعة . تؤدي بالادارة إلى عدم الاستقامة فالإدارة هنا متمثلة بالسلطة التنفيذية واذا كان أعلى هذه السلطة ممارسا لأعمال الفساد فهوا يغطى على من يراسهم من الموظفين ، فالموظف الفاسد يعمل بكل حرية على تحقيق منافعه الشخصية على حساب المصلحة العامة لان الرقابة منعدمة ولا يخاف العقاب ، مما يؤدي ذلك الى انهيار في الاجهزة والمؤسسات الحكومية المنظمة .

---

[1] د. احمد عبد العزيز ، مصدر سابق ، ص ٢٢٠ .

الفصل الثالث
سبل وآليات مكافحة الفساد الاداري

من الضروري لكي يتم ضبط سلوك الأفراد داخل المؤسسة العاملين بها وكذلك انتظام سير أعمالها ، أن يكون هنالك نظام للتأديب أو العقاب او المجازاة اذا ما حدث خرق أو تجاوز للقوانين او اللوائح المعمول بها . يعني ذلك ضرورة وجود نظام رقابي لمكافحة تلك الخروقات وضمان القدر اللازم من العقاب والجزاء نظير تلك الأعمال التي تخرج على مقتضيات الواجب الوظيفي ، سواء بالقعود عن أداء واجب من واجبات الوظيفة العامة او بإتيان الموظف العام فعلا من الأفعال المحظورة أو المؤثمة قانونا .[١]

إن الجهاز الإداري يعتبر الدعامة الأساسية التي تقوم عليها جهود التنمية الشاملة وإعادة البناء ؛ فهو الأداة التي من خلالها يستطيع النظام السياسي في الدولة أن يتغلغل في المجتمع من خلال تطبيق السياسات والخطط المتفق عليها كأساس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية [٢]، وإن الرقابة على الجهاز الاداري تهدف الى زيادة فاعليته والمحافظة على اعماله وفق القانون وتقديم الخدمات للصالح العام وعدم احتكاره لصالح اشخاص معينين ، او مجاميع لغرض تحقيق النفع الشخصي من تلك الأعمال المخالفة وتعتبر أعمال الرقابة تلك من أركان قيام الدولة الحديثة من أجل الحد من تلك الأعمال والقضاء عليها ، واحياء الجهاز الاداري خالياً من شائبة الفساد الإداري .

لقد حظي موضوع الرقابة في الآونة الأخيرة بمزيد من العناية والاهتمام بعد أن وصل الجهاز الإداري الى مرحلة الفساد المؤسسي ، لدرجة أصبح فيها الجهاز الاداري مصدرا لتعاسة ، واكتئاب المتعاملين معه وضعف ثقتهم به وتراجع انتماءاتهم وولائهم للأنظمة التي تعتمد عليه لذلك . فقد وضعت اغلب الدول والمنظمات العالمية ضمن أهم أولوياتها مقاومة الفساد ؛ فأستحدثت مؤسسات وأجهزة رقابية مختصة وسنت قوانين ذات طابع وقائي وكذلك ذات طابع زجري ، وجعلت للمال العام حرمة كبيرة تفرض على كل متصرف فيه صيانته والحفاظ عليه وأخضعت التصرف فيه إلى عدة إجراءات وإلى مراقبة من طرف عدة أجهزة إدارية وقضائية وتشريعية .[٣]

---

[١] د. محمد أبو ضيف باشا خليل ، مصدر سابق ، ص ٣ .

[٢] د. عادل محمد محمد عبد الرحمن ، الفساد الاداري – دراسة ميدانية ، مجلة مصر المعاصرة . الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع ، العدد ٥٠٢ ، أبريل ٢٠١١، ص ٣٥١ .

[٣] د. أحمد مصطفى صبيح ، مصدر سابق ، ص ٨ .

إن مكافحة أعمال الفساد والحد منه لا يتحقق إلا بوجود أجهزة رقابية رادعة وقوية تعد جزءاً من تدابير ضرورية للقضاء على السلوكيات المنحرفة في أجهزة الدولة وتقديم أفضل الخدمات وتحقيق المصلحة العامة. إن البرلمان وإن كان السلطة التشريعية في النظام البرلماني بصورة عامة وحتى في النظام الرئاسي ، فإنه يعد دوراً رقابياً مهماً على أعمال السلطة التنفيذية عبر التصدي لأعمال الفساد ، ويعد على عاتقه أعمال السؤال والتحقيق والاستجواب وسحب الثقة وتقديم المقترحات للقضاء والحد من تلك السلوكيات بالقوانين وأعمال الإدارة وتطوير الجهاز الإداري وتقديم أفضل الخدمات تحقيقاً للنفع العام في الدولة . ولا تقف أعمال الرقابة للحد من ظاهرة الفساد الإداري داخل الدولة عند البرلمان وحسب بل هنالك أجهزة رقابية أخرى قد تكون مستقلة في أعمالها لا تتدخل في أعمالها أي جهة ، تأخذ على عاتقها الكشف عن أعمال الفساد الإداري وتقديم الأدلة والاثباتات على شخص الفاعل وتقديمه إلى القضاء للمحاكمة ومحاسبة المقصرين في الجهاز الإداري . كما وأن وجهة إيجاد للسلطة الثالثة في الدولة التي لولا وجودها لاختل توازن الدولة بل لما وجدت الدولة ، ألا وهي السلطة القضائية والتي لها الدور الكبير في محاسبة المفسدين ، والحكم عليهم وفقاً لما هو مقدم من أدلة إدانة ضدهم ، والحكم عليهم من دون ضغوط أو تأثير من جهات عليا من أجل تخليص المجتمع من تلك الأعمال المخالفة. وسيتم دراسة دور البرلمان ودور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري في مبحثين ، ومن ثم نوضح بمبحث ختامي دور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الحد من أعمال الفساد الإداري و كما يلي :

المبحث الاول

دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد في اطار مراقبة اعمال الحكومة

في ظل التطورات الإقليمية والعربية أدركت الشعوب أهمية صيانة الدستور بصورة تمكنهم من فرص الأمن والاستقرار في البلاد ، وتحقيق قدر كاف للديمقراطية والحرية للأفراد وممارسة الحقوق والحريات التي تبني النظام السياسي الصحيح وبعيدا عن معتقدات الأنظمة الدكتاتورية أن الدولة تقوم على السلطة الحاكمة وان تركيزها بيد طرف معين يؤدي الى نمو نظام دكتاتوري مستبد . بل لابد من اشتراك جميع فئات الشعب في تلك السلطة عن طريق ممثليهم ممن يتم انتخابهم لتمثيلهم بسلطات الدولة التشريعية والتنفيذية ، وإضافة الى ذلك ما يحقق حرية السلطة القضائية وعدم وجود ضغوط في ممارسة أعمالها واحتكارها لأشخاص الحكام من اجل تنفيذ سياستهم داخل الدولة . إن وجود السلطات الثلاث كل سلطة مستقلة وتمارس اعمالها بكل حرية واستقلالية مكملة أعمال السلطة الاخرى كالسلطة التشريعية التي يباشرها البرلمان ، والسلطة التنفيذية التي تمارسها الحكومة والسلطة القضائية لحل المنازعات والناجمة عن مخالفة أعمال القوانين والتشريعات ، جميعا تحقق نظاما ديمقراطيا متطورا لا تشوبه أعمال الفساد .(1)

وان السلطة التشريعية متمثلة بالبرلمان هي السلطة التي اوكل اليها الدستور اختصاص تشريع القوانين في البلاد ، وكذلك اقرار الموازنة العامة . وتمارس دور الرقابة على أعمال الحكومة من خلال أعمالها بالسؤال والتحقيق والاستجواب .(2)

وإن العلاقة بين الحكومة والبرلمان تنظمها قوانين الأنظمة البرلمانية ، وفقا لمفهوم الفصل بين السلطات (3)، فوفقا لهذا المبدأ فإن كل سلطة تقوم بأعمالها تجاه السلطة الثانية من دون تجاوز أو تدخل في الاختصاصات فكما إن للسلطة التشريعية دور التشريع والرقابة ، فإن للسلطة التنفيذية تنفيذ تلك التشريعات والسير على خطى السلطة التشريعية بأتجاه تطوير البلاد ومكافحة أعمال الفساد الاداري والقضاء على مظاهر تجاوز الاختصاصات وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والتجاوز عليها من اجل تحقيق المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة .

---

(1) د. حنان ريحان مبارك ماجد المضحكي ، الاستجواب البرلماني كأداة من ادوات الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠١٥ ، ص ١٣ .

(2) لمزيد من التفاصيل انظر : دستور العراق الدائم ٢٠٠٥ ، المادة (٦١) ؛ وكذلك دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ ، المادة (٨٦) .

(3) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، رقابة دستورية القوانين ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٤ ، ص ٤٦ .

المبحث الاول

دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد في إطار مراقبة اعمال الحكومة

في ظل التطورات الاقليمية والعربية أدركت الشعوب أهمية صياغة الدستور بصورة تمكنهم من فرض الأمن والاستقرار في البلاد ، وتحقيق قدر كامل للديمقراطية والحرية للأفراد وممارسة الحقوق والحريات التي تبني النظام السياسي الصحيح وبعيداً عن تقييدات الأنظمة الدكتاتورية . إن الدولة تقوم على السلطة الحاكمة وإن تركيزها بيد طرف معين يؤدي إلى نشوء نظام دكتاتوري مستبد ، بل لابد من اشتراك جميع فئات الشعب في تلك السلطة عن طريق ممثليهم ممن يتم انتخابهم لتمثيلهم بسلطات الدولة التشريعية والتنفيذية ، وإضافة الى ذلك ما يحقق حرية للسلطة القضائية وعدم وجود ضغوط في ممارسة أعمالها واحتكارها لأشخاص الحكام من أجل تنفيذ سياستهم داخل الدولة . إن وجود السلطات الثلاث كل سلطة مستقلة وتمارس اعمالها بكل حرية وانسيابية مكملة أعمال السلطة الاخرى كالسطة التشريعية التي يباشرها البرلمان ، والسلطة التنفيذية التي تمارسها الحكومة والسلطة القضائية لحل المنازعات والناجمة عن مخالفة أعمال القوانين والتشريعات ، جميعا تحقق نظاماً ديمقراطياً متطوراً لا تشوبه أعمال الفساد .[١]

وإن السلطة التشريعية متمثلة بالبرلمان هي السلطة التي أوكل إليها الدستور اختصاص تشريع القوانين في البلاد ، وكذلك اقرار الموازنة العامة . وتمارس دور الرقابة على أعمال الحكومة من خلال أعمالها بالسؤال والتحقيق والاستجواب .[٢]

وإن العلاقة بين الحكومة والبرلمان تنظمها قوانين الأنظمة البرلمانية ، وفقا لمفهوم الفصل بين السلطات[٣]، فوفقا لهذا المبدأ فإن كل سلطة تقوم بأعمالها تجاه السلطة الثانية من دون تجاوز أو تدخل في الاختصاصات فكما إن للسلطة التشريعية دور التشريع والرقابة ، فإن للسطلة التنفيذية تنفيذ تلك التشريعات والسير على خطى السلطة التشريعية بأتجاه تطوير البلاد ومكافحة أعمال الفساد الاداري والقضاء على مظاهر تجاوز الاختصاصات وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والتجاوز عليها من اجل تحقيق المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة .

---

(١) د. حنان ريحان مبارك ماجد المضحكي ، الاستجواب البرلماني كأداة من ادوات الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠١٥ ، ص ١٣ .

(٢) لمزيد من التفاصيل انظر : دستور العراق النافذ ٢٠٠٥ ، المادة (٦١) ؛ وكذلك دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ ، المادة (٨٦) .

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، رقابة دستورية القوانين ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٤ ، ص ٤٦ .

إن الوظيفة الرقابية للبرلمان هي صلاحية يمنحها له الدستور لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية ، على أساس إن البرلمان هو صاحب السيادة لأنه ممثلاً عن الشعب عن طريق ممثليه الذين يتم اختيارهم على أساس ديمقراطي لتمثيله والدفاع عن حقوقه . وإن الغاية من هذه الرقابة بشكل عام هي التأكد من احترام السلطة التنفيذية لواجباتها من خلال تحقق البرلمان من أن السلطة التنفيذية تقيدت بمقررات البرلمان .[١]

إن أعمال الرقابة لا تقف عند السؤال والتحقيق والاستجواب بل تتعداه إلى سحب الثقة من المسئول ، والإعفاء من المنصب وتقديمه الى المحاكمة . وكذلك للبرلمان الحق في سحب الثقة من الحكومة بأكملها وتشكيل حكومة جديدة في حالة إثبات عدم جدارتها وعدم قيامها بالأعمال الموكلة اليها على أتم وجه وغيرها من الاختصاصات الموكلة اليه وفقا للدستور . إن دراسة دور السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية تتطلب معرفة آليات الرقابة وكيف تتم تلك الاعمال من أجل مكافحة أعمال الفساد ، بدأ بالسؤال وانتهاءأ بسحب الثقة من الحكومة ، وستتم دراستها على اربعة مطالب مع ذكر بعض التطبيقات العملية لكل وسيلة في إطار مكافحة أعمال الفساد من قبل البرلمان وكما يلي :

---

[١] د. حنان ريحان المضحكى ، السؤال البرلمانى كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية . المكتب الجامعى الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠١٤ ، ص ٩.

المطلب الاول
السؤال

وسنوضح تعريف السؤال البرلماني ، وشروطه وتميزه عن غيره من وسائل الرقابة وأخيرا سقوطه وانتهائه في أربعة فروع وكما يلي :-

الفرع الأول / تعريف السؤال البرلماني

عند التطرق لموضوع تعريف السؤال البرلماني فقد تتعدد التعاريف الفقهية والتشريعية له ، وقد يؤتى بتعريف واسع له و قد يضيق مفهومه عند البعض الآخر . وقد تباين موقف الفقهاء الدستوريين في تعريف السؤال البرلماني ،فقد عرّفه جانب منهم بأنه " استفسار عضو البرلمان عن الأمور التي يجهلها ولفت نظر الحكومة إلى موضوع معين "[1] ، وعرّفه جانب ثانٍ بأنه " طلب عضو المجلس التشريعي من وزير استيضاح نقطة معيّنة " [2] .

وهو حق لكل عضو من أعضاء البرلمان في توجيه أسئلة الى الوزراء [3]، وهو أيضا " استفسار النائب عن مسألة معينة من الوزير المختص وتنحصر المناقشة فيه بين النائب السائل والوزير المسئول فلا يشترك أو يتدخل فيها آخرون " [4]

وبالرجوع الى موقف التشريعات نجد أن الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ قد عرّف السؤال بأنه : استفسار عن موضوع معين يتم تقديمه من قبل عضو من أعضاء مجلس النواب إلى رئيس الوزراء أو الوزراء في أي موضوع يدخل في اختصاصهم وللسائل وحده الحق في التعقيب على الإجابة . [5]

---

[1] د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، مطبعة عين شمس ، ١٩٨٦ ، ص٢٠٥ .

2 - Union Inter Parliamentary: Parliments Dexieme Edition Presses .Universities DeFrance. Paris . 1966 .p86 .

٣- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧، ص ٣٤٣ .

[4] د. ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص٣٤٩ .

[5] انظر : المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

فيما تعرّفه بعض التشريعات الأخرى بأنه : استفهام عن أمر لايعلمه العضو أو التحقق من واقعة وصل علمها إليه او الوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمر من الأمور ويوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو غيرهم من أعضاء الحكومة . [1]

الفرع الثاني / شروط السؤال البرلماني .

إن وجود اي سؤال برلمانيّ صحيح وقانوني ، لابد له من توافر شروط معينة يسير عليها السائل والمسئول من أجل وصول كل منهما إلى تحقيق أغراض السؤال ، وهذه الشروط على وجه الإيجاز تتمثل بما يلي :-

أولا – أن يوجه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزير المختص .

إن هذا الشرط يحدد الأشخاص الذين لهم الحق في تقديم السؤال البرلماني وهم أعضاء البرلمان المنتخبين من الشعب المتوافر فيهم شروط العضوية ، فلا يجوز لأحد المواطنين تقديم سؤال لاستيضاح امر معينَ ، ولا يجوز لأحد الموظفين العاملين في المجلس تقديم أيّ سؤال أو استفسار عن موضوع معين ، ولا يجوز اشترك أكثر من عضو في تقديم السؤال وإنما هو حق شخصي لعضو البرلمان. [2]

وإن مفاد الطبيعة الشخصية لحق السؤال تعني إنه لا يحق لغير السائل والمسئول الاشتراك في مناقشته[3] ، وأيضا تحديد شخصية المسئول متمثلا برئيس مجلس الوزراء أونوابه أو أحد الوزراء أو نوابه وكذلك رؤساء الهيئات المستقلة ، ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة . [4]

ثانيا – ان يكون السؤال كتابةَ ويدرج في جدول الأعمال للجلسة .

إنّ أهم شرط من شروط السؤال هو ان يكون كتابة وواضحاَ ، وخالياَ من العبارات التي يشوبها اللبس والغموض ، وأن يكون مخصصاَ بشان مسالة معينة وخالياَ من العبارات غير اللائقة وأن يكون موقعاَ من العضو السائل ؛ ليتسنى للوزير المختص الإجابة عليه بسهولة وبصورة واضحة . وأن يقدمه الى رئيس المجلس لدرجه في جدول أعمال الجلسة بتواريخ وسجلات خاصة ، لمراعاة المواعيد في تقديم السؤال وعرضه على الوزير المختص والجواب عليه من قبله . [5]

---

[1] انظر : المادة (١٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

[2] انظر : المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ و المادة (١٢٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠٠٤ .

[3] د. مصطفى العدوان ، الوظيفة الرقابية في النظام السياسي الاردني الواقع والتطلعات في ظل التحوّل الديمقراطي ، الطبعة الاولى ، دار الحامد ، ٢٠٠٤ ، ص٩٦ .

[4] انظر : المادة (٥٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

[5] انظر : المواد (١٩٩-٢٠٠-٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

ثالثا – أن تكون الإجابة شفاها في الجلسة .

عند تقديم السؤال ، وبعد استيفاء كافة شروط تقديمه وتبليغ الشخص المسئول من قبل مكتب رئيس المجلس بالسؤال ، وتحديد المواعيد التي تنص عليها التشريعات في الرد على السؤال ، تكون الإجابة بحضور الوزير المختص ، أو رئيس مجلس الوزراء وغيرهم إلى المجلس وانعقاد جلسته والاجابة على السؤال وللسائل حق التعقيب على الاجابة [١] . وقد تكون الإجابة على الاسئلة كتابة إذا طلب العضو ذلك ، أو كان الغرض من السؤال الحصول على بيانات ومعلومات إحصائية بحتة وغيرها من الحالات التي توضحها التشريعات للإجابة على السؤال بصورة كتابية وعلى أي حال يتم نشر الأسئلة المنصوص عليها والأجابات بمضبطة المجلس . [٢]

الفرع الثالث / تمييز السؤال عن غيره من وسائل الرقابة .

يتفق السؤال البرلمانيَ مع الاستجواب والتحقيق في أنهما احدى وسائل الرقابة البرلمانية ، إلا إنهما يختلفان في طرق توجيههما والاشخاص الذين يقومون بهما ، فالسؤال هو أستيضاح لموضوع معين من عضو البرلمان وبصورة مكتوبة وله الحق في مناقشة الشخص المسئول وأن لا يدرج أكثر من سؤال في جلسة واحدة ويكون الرد خلال اسبوعين من تبليغ الشخص المسئول [٣]. وقد ينتهي الأمر بالاستجواب ؛ في حالة عدم الاكتفاء بالإجابة عن السؤال المطروح ولكن ليست بذات الجلسة [٤]. بينما الاستجواب هو طلب يقدمه عضو البرلمان وبموافقة خمسة وعشرون عضوا أخرين لاستيضاح موضوع معين وطرحه للمناقشة مع تحديد سقف زمني معين للحضور ومناقشته ويجب أن يجري بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه ، وقد ينتهي بسحب الثقة بعد التصويت عليه بالأغلبية المطلقة . [٥]

أما بالنسبة للتحقيق البرلماني فهو عبارة عن لجان يشكلها مجلس النواب ؛ للتحقيق بموضوع معين وعمل تقريرها المفصّل عنه وتقديمه إلى هيئة الرئاسة لاتخاذ الإجراءات للرد عليه ، إن دور اللجان التحقيقية لا ينحصر في شخص الخاضع للتحقيق وإنما يتعداه إلى الاطلاع على

---

[١] انظر : المادة (٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

[٢] انظر : المادة (١٨٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

[٣] تم توجيه سؤال من النائبة في البرلمان العراقي (هـ. س) الى السيد وزير الاسكان والاعمار وتم توجيه كتاب بتاريخ ٢٠١٦/٤/٢ الى الوزير للحضور الى الجلسة القادمة وتم الرد عليه بتاريخ ٢٠١٦/٤/٣ لعدم مقدرته على الحضور لضيق الفترة وانشغاله باعمال الوزارة فطلبت النائبة منه تحديد موعد في الجلسة التالية وبطلب من هيئة الرئاسة بتوجيه كتاب من رئاسة المجلس بذلك ، الدورة الانتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الأول ، سنة ٢٠١٦ .

[٤] انظر : المادة (١٢٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ ، وكذلك المادة (٦١) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

[٥] انظر : المواد (٥٥-٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

جميع الأوراق والمستندات في مختلف الدوائر ، وأخذ نسخ منها والاستماع الى الإفادات والأيضاحات التي ترى إنها مفيدة للتحقيق . كما ويحقّ للّجان التحقيقيّة إنشاء لجان فرعية من أعضائها لتقصّي الحقائق في قضايا معينة ، وترفع تقاريرها إلى اللجنة التي انتدبتها ، وفي كل الأحوال ترجع كافة تقارير اللجان التحقيقيّة الى رئاسة المجلس وهي الجهة الوحيدة للتصرف بها .[1]

الفرع الرابع / سقوط وانتهاء السؤال .

ينتهي السؤال بالإجابة عليه من قبل شخص المسئول أو بسحبه من خلال العضو مقدم السؤال في أي وقت [2] ، ويسقط السؤال إما بزوال صفة مقدمه أو من وُجّه إليه أو انتهاء دور الانعقاد الذي قُدّم السؤال اليه .[3]

فانتهاء العضوية يعني زوال الصفة القانونية للعضو البرلماني ؛ للتمتع بالحقوق والواجبات البرلمانية وفقا للقوانين وقد تكون إرادية كالاستقالة أو غير إرداية كإبطال عضويته أو إسقاط عضويته [4]، أما بالنسبة إلى زوال صفة المسئول فقد تزول الصفة إما بأستقالته او إقالته من منصبه أو بإستقالة الوزارة التي هو عضو فيها . وأما عن انتهاء السؤال بانتهاء دور الانعقاد الذي قُدّم فيه السؤال فهو الآخر يعتبر أحد أوجه سقوط السؤال وكما جاء في المادة (١٩٣) من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري وهو بخلاف المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي لم تشر إلى سقوط السؤال في فترة الانعقاد .

إنّ السؤال وإن كان أحد الوسائل الرقابية على أعمال الحكومة إلا إنه قد يكون وسيلة ضعيفة ومُسَيَّسة للكشف عن أعمال الفساد الاداري ، فالسؤال يعد وسيلة لكشف أعمال الفساد فقط ، وليس معالجة تلك الأعمال فهو يعرض الأعمال المخالفة أمام أعضاء البرلمان وأمام الراي العام ؛ ليتسنى بعدها للبرلمان اتخاذ إجراءات أخرى كالأستجواب أو التحقيق ، و الأمور الأخرى من سحب الثقة و الإحالة إلى القضاء . فهو ليس كالأستجواب مثلا الذي يخرج بنتيجة سحب الثقة بعد التصويت بالأغلبية المطلقة ، لذلك يمكن اعتبار السؤال وسيلة شهر للأعمال المخالفة ؛ ليتسنى لباقي الجهات من مكافحة تلك الاعمال .

---

[1] سيروان عدنان ميرزا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، ٢٠٠٨ ، ص ٩٤-٩٥ .

[2] انظر : المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

[3] انظر : المادة (٢١٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

[4] لمزيد من التفاصيل راجع : د.محمد باهي ابو يونس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص ٨٦-٩١ .

المطلب الثاني
الاستجواب

يعد الاستجواب أحد أهم وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ؛ فهو اتهام لأحد أعضاء السلطة التنفيذية ويفتح باب المناقشة العامة ، وينتهي اما بتأكيد الثقة او بطلب سحب الثقة ممن وجه اليه الاستجواب [1]. لذلك سنوضح تعريف الاستجواب وشروط تحققه وإجراءات الاستجواب ونختم بانتهاء الاستجواب على اربعة فروع وكمايلي :

الفرع الأول تعريف الاستجواب

من خلال نص المادة (٦١ / سابعا / ج) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضوا توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الاقل من تقديمه) [2]، إن الدستور وإن كان قد نص على سريان الاستجواب بحق رئيس مجلس الوزراء والوزراء ألا أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٦ وفي المادة (٥٠) قد وسعت من الأشخاص ومنهم أيضا نواب رئيس الوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة وغيرهم من اعضاء الحكومة . [3]

وإذا رجعنا إلى الدستور المصري لعام ٢٠١٤ وفي المادة (١٢٥) التي تنص (لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات الى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه او الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصهم . وتجري المناقشة بعد سبعة ايام على الاقل من تقديمه ، إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة) [4] ، وفي المقابل نجد أن حق تقديم الاستجواب يختلف عن ذلك في الدستور العراقي ففي مجلس الشعب المصري فإن الحق يكون لعضو المجلس ويتقدم به الى رئاسة المجلس بينما يكون في البرلمان العراقي لعضو المجلس وبموافقة خمسة وعشرون عضوا على طلب الاستجواب . كما أن المدة

---

(1) احمد حامد حسن ، الاستجواب البرلماني وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين ، كلية الحقوق ، العراق ، ٢٠١٣ ، ص ٨ .

(2) انظر : المادة (٦١) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .

(3) انظر : المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٦ وكذلك انظر : استجواب السيد رئيس هيئة النزاهة في البرلمان العراقي (ص . س) للسيد رئيس الهيئة - العامة للنزاهة القاضي (ر.ح) واتهامه بالفساد المالي والاداري : محضر جلسات مجلس النواب العراقي ، الدورة الاولى ، السنة الثانية ، الفصل التشريعي الاول ، الجلسة (٣٥) لسنة ٢٠٠٧ .

(4) انظر : المادة (١٢٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ .

مشابهة في كلا القانونين من حيث التبليغات وتحديد موعد الاستجواب بعد فترة سبعة أيام إلا أن الدستور المصري نص صراحة في أواخر المادة (١٢٥) المذكورة انفاً ان يجري الاستجواب في حالة الاستعجال قبل المدة المطلوبة بعد موافقة الحكومة وهذا غير موجود في الدستور العراقي .[١]

و يمكن تعريف الاستجواب حسب رأي بعض الفقهاء بأنه " إجراء من إجراءات تقصّي حقيقة تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية على أساس تبادل الأسئلة من مقدّم الاستجواب ، أو بعض الأعضاء يقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة ويستهدف تحرير المسئولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء " [٢] ، فيما يعرّفه بعض الآخر بأنه " عبارة عن محاسبة الوزراء أو أحدهم عن تصرّف من التصرفات العامة " [٣].

فيما عرّفه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأنه (وسيلة من وسائل الرقابة التي تملكها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية فهو محاسبة الوزير او الوزارة بأجمعها عن سياسة خاطئة أو مشروع فاشل يتسم بالخطورة والاهمية) [٤]، ونحن مع هذا الرأي ... آثار للاستجواب وكذلك يحدد من لهم الحق بالمناقشة من أعضاء الـ... الاستجواب .

الفرع الثاني / شروط تحقق الاستجواب

وهناك عدة شروط ... ما شكلية و... موضوعية وسنتوضيحها ... ما يلي :

١- أن يكون مقدم الاستجواب عضواً في ... العادي تقديم طلب الاستجواب وانما حق مخصص لعضو المجلس .

٢- أن يكون الشخص الموجه إليه الاستجواب من أعضاء الحكومة ... أو الوزراء أو أي عضو من أعضاء الحكومة .[٥]

---

[١] انظر : المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

[٢] د. ايهاب سلام زكي ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، بلا سنة نشر ، ص ٨٦-٨٧ .

[٣] د. محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٣ ، ص٢٩٠ .

[٤] د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص٣٠٣ .

[٥] انظر : المادة (٥٠- ٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

٣- أن يكون طلب الاستجواب متضمنا الموضوع المراد الاستجواب فيه ومشروحا بصورة واضحة ويسيرة ليتسنّى للذي يقع عليه الاستجواب فهمه والاجابة عليه ، وأن يكون خالياً من العبارات غير اللائقة والمنبوذة وأن يوقع من مقدّمه ويسلم الى رئاسة المجلس ليتسنّى لها اجراء اللازم من تبليغ الشخص الواقع عليه الاستجواب وفقا للفترة الزمنية المقررة وتسجيله في جدول أعمال المجلس وتحديد مواعيد الاستجواب وتثبيتها في الجدول .

٤- أن يكون الاستجواب غير مخالف لأحكام الدستور والقانون [١]، وأن يتعلق الاستجواب بأمور تدخل في اختصاص الحكومة ، و أن يكون هنالك مصلحة في تقديمه، وأن لا يكون موضوع الاستجواب قد سبق الفصل فيه .

الفرع الثالث / إجراءات الاستجواب

إنّ السير بالاستجواب البرلماني وتحقيق الغاية التي وُجد من أجلها في فرض الرقابة على أعمال الحكومة من قِبَل البرلمان ، يجب أن يكون وفق إجراءات مرسومة تنظمها القوانين كالدستور وترسم تفاصيلها القوانين واللوائحَ الداخلية كالنظام الداخلي لكل مجلس . إن هذه الاجراءات متعددة بعد تحقق شروطه وسنوضحها بشيء من الإيجاز وكما يلي :

١- **إجراءات سابقة على مناقشة الاستجواب** : وتتمثل بتبليغ منْ وجه إليه الاستجواب وتكون من قِبَلِ رئاسة المجلس فور تقديم الاستجواب [٢] ، وكذلك إدراج الاستجواب في جدول الأعمال وتقديمه عن غيره من المواضيع . ومناقشة موضوع الاستجواب بعد تحديد موعد المناقشة وهي بعد الفترة القانونية وهي سبعة ايام على الاقل من تقديمه أو تأجيل الاستجواب كأن يكون من مقدَم الاستجواب ، أو قد تحصل ظروف طارئة ومنها تأجيله بناء على طلب الحكومة ، أو تاجيله اذا تعلق بأمر معروض على القضاء . وفي كل الأحوال تأجيل الأستجواب يعطي الفرصة للأعضاء الاخرين لمراجعة الاستجواب . [٣]

٢- **إجراءات مناقشة الاستجواب** : وتتمثل بالإجراءات التمهيدية المصاحبة لمناقشة الاستجواب وهي أسبقية الاستجواب على المواد الموجودة في جدول الأعمال وكذلك ضم الاستجوابات ذات المواضيع المرتبطة أو المشابهة الى ذات الاستجواب [٤]، بعدها يقدم المستجوب

---

(١) انظر : المادة (٢١٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ ، وكذلك المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ .

(٢) انظر : المادة (٢١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب المصري ٢٠١٦ .

(٣) انظر : المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

(٤) انظر : المادة (٢٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

لاستجوابه وبشرحه ويرد الوزير أو الحكومة على الاستجواب وبعدها يُفتح باب التعقيب على إجابة الموجه إليه الاستجواب ويفتح باب المناقشة في الموضوع ومقدم الاستجواب له الأولوية في ذلك وبعدها يقفل باب المناقشة وتطرح الاقتراحات للتصويت [1]. ويجب مراعاة حياد المنصة وعدم المقاطعة في الحديث والالتزام بالموضوع المطروح للاستجواب . وفي حال رغبة أحد أعضاء هيئة الرئاسة بتقديم الاستجواب فإنه يترك منصة الرئاسة ويجلس في المكان المخصص له في قاعة المجلس . [2]

الفرع الرابع انتهاء الاستجواب

بيّنت المادة (٢٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ سقوط الاستجواب والتي تنص على " يسقط الاستجواب بزوال صفة من تَقَدَمَ به أو من وُجِّه إليه أو بانتهاء الدور الذي يقدم خلاله" ، أو قد ينتهي في حالة عدم حضور مُقَدِّم الاستجواب في الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه أو غيابه لعذر لم يقبله المجلس فعندها يُسْتَردّ الاستجواب ويُبعد من جدول الأعمال ، أو يؤجل الاستجواب لجلسة واحدة بعد سماع رأي الحكومة إذا تغيّب مقدمه لعذرٍ مقبول عندها لا يسقط الاستجواب . [3]

أمّا إن جرى الاستجواب واكتملت وعُرضت النتائج للتصويت فإما أن يقتنع المجلس كاملا بالاجابة المقدمة و عندها تعد المسألة منتهية [4] ، أو أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة من المستجْوب وفقا للإجراءات الواردة في القانون والخاصة بسحب الثقة . وبالتالي يُعَدُّ الاستجواب وسيلة رقابية فعّالة للحد من أعمال الفساد الإداري في الحكومة .

---

[1] انظر : المواد(٢٢١-٢٢٢) من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري لسنة ٢٠١٦.

[2] انظر : المادة (٦٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة٢٠٠٦.

[3] انظر : المادة (٢٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

[4] انظر : قيام السيدة عضو البرلمان العراقي (ح . ف) بتقديم طلب استجواب السيد وزير الدفاع العراقي (خ . ع) واتهامه في قضايا تحايل وفساد مالي واداري . وكانت النتيجة قناعة المجلس بالاجوبة المقدمة والتصويت عليه من قبل البرلمان . الدورة الانتخابية الثالثة . السنة التشريعية الثانية . الفصل التشريعي الاول . الجلسة (٢٦) ، سنة ٢٠١٥ .

المطلب الثالث
التحقيق

يرى الفقه الدستوري عموما أن حق التحقيق هو حق مقرر للمجالس النيابية في جميع الدول سواء كان نظام الحكم القائم فيها برلمانيا أم رئاسيا ، كما وإن اختصاص تلك المجالس في تكوين لجان التحقيق النيابية هو اختصاص أصلي ولا اختلاف حوله . وإن مصدر تقرير هذا الحق هو المبادئ العامة المترتبة على حق المجالس النيابية في التشريع والرقابة ، لأن هذه الحقوق لا تحقق حكمتها ولا تؤتى ثمارها إلا بالبحث والتحري على الحقائق قبل مباشرة اختصاصاتها .[١]

وتعد المملكة المتحدة أسبق الدول التي تم الاعتراف فيها للبرلمان بالحق في تشكيل لجان التحقيق لمعاونته على إنجاز وظائفه الدستورية على أتم وجه [٢] ،وإن أهم ما يميز التحقيق البرلماني كوسيلة للرقابة على اعمال الحكومة هو ان البرلمان لا يعتمد على ما يقدمه الوزراء من معلومات وبيانات ، وإنما يتحرّى بنفسه ويستقي المعلومات مباشرة من مصادرها الاصلية عن طريق الاتصال بالأفراد والموظفين ، والاطلاع على الأوراق والمستندات الحكومية وكشف الحقيقة .[٣]

إن البحث في موضوع التحقيق البرلماني يُوجب علينا معرفة ماهية التحقيق البرلماني والجهة المختصة بأعمال التحقيق والإجراءات المتعلقة بطلب التحقيق ومعرفة نهاية التحقيق وسنتناولها تباعا وكما يلي :

الفرع الأول / تعريف التحقيق البرلماني .

يُعرَّف التحقيق البرلماني بأنه " وسيلة متعددة الأطراف ، غير مقصورة كالسؤال على طرفيه ، ولا فرديَة الطلب كالاستجواب . وإنما تتجاوز ذلك الى البرلمان ككل من ناحية والجهاز الحكومي الذي تتقصَى الحقائق في شأن يتعلق به أو يتحرَى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى . تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق ، يستقى من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة ؛ كي يقرر ما يشاء في شأن ما يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي " .[٤]

---

(١) د. عبدالله ابراهيم ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٨١ ، ص ٣٥٣-٣٥٤ .

(٢) د. صبري السيد ، مبادئ القانون الدستوري ،الطبعة الرابعة ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٤٩ ، ص ٥٩٦ ، نقلا عن : د. حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٦ ، ص ١٦٨ .

(٣) د. رمزي الشاعر ، الوجيز في القانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨٥ ص ١٢٠

2- Prelot (M.) et autre : institution politiques et droit constitutionnel . paris.dalloz.2006. p.764 .

في حين يعرفه آخرون بأنه [illegible] وسيلة من وسائل تقصي الحقائق [illegible] [illegible] أعضاء المجلس التشريعي [illegible] [illegible] ([illegible]) [illegible] المجلس التشريعي [illegible]

إن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ لم يرد فيه ذكر لجان التحقيق البرلمانية ولكن رجوعاً إلى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ حيث نصت المادة (٤٤) منه على أن: يقوم لجنة التحقيق بصلاحية تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق لها دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ..."[1]

الفرع الثاني / الجهة المختصة بإجراء التحقيق

إن التحقيق البرلماني لا يتم من قبل الأعضاء بصورة فردية وإنما يتم وفق لجان مشكلة لإجراء أعمال التحقيق في شأن موضوع معين وإعداد تقرير كامل وتقديمه إلى رئاسة المجلس لاتخاذ إجراء اللازم[2]، وإن هذه اللجان إما أن تكون لجانا دائمة[3]، أو أن تكون لجان مؤقتة مشكلة للتحقيق بحادثة معينة وتنتهي أعمالها بعد انجاز أعمالها وتقديم تقريرها وسيتم توضيحها كما يلي:

أولاً - اللجان الدائمة: وهي عبارة عن لجان يشكلها المجلس في أول دورة من انعقاده بعد إقرار النظام الداخلي وتختلف أعدادها من مجلس لآخر فعدد اللجان في مجلس النواب المصري (٢٥) لجنة، أما البرلمان العراقي فيتكون من (٢٦) لجنة وأما البرلمان المغربي (٩) لجان[5]. وتمارس أعمالها باستضافة الوزراء والمسئولين وكذلك توجيه الأسئلة والاستجوابات لأعضاء الحكومة وكذلك تمارس أعمال التحقيق في موضوع معين بعد موافقة البرلمان وتكليفها بالسير بأعمال التحقيق وإعداد تقرير واف ويقدم إلى رئاسة المجلس للبت فيه.[6]

---

(1) نقلاً عن: محمد باهي ابو يونس، مصدر سابق، ص ١١٢.

(2) د. ايهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص ١٢٠.

(3) لمزيد من التفاصيل انظر: النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(4) انظر: المواد (٨٢-٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(5) انظر: المادة (٦٩) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(6) لمزيد من التفاصيل حول اللجان ومسمياتها وأعضائها انظر: المواقع الرسمية لمجلس النواب المصري، ومجلس النواب العراقي، ومجلس النواب المغربي.

(7) لمزيد من التفاصيل انظر: تشكيل لجنة تحقيقية من لجنتي النزاهة والطاقة في مجلس النواب العراقي في التحقيق بشبهات فساد في وزارة النفط والعقد المبرم مع شركة يونا أويل. جلسات مجلس النواب. الدورة الانتخابية الثالثة. السنة التشريعية الثالثة. الفصل التشريعي الأول. جلسة (٢٣). ٢٠١٦.

ثانيا – اللجان المؤقتة : وهي اللجان التي يشكلها البرلمان لحالة خاصة ولوقت مُعيَن وتنتهي أعمالها بتقديم تقاريرها إلى رئاسة المجلس .[١]

الفرع الثالث / التمييز بين التحقيق والاستجواب .

إذا كان التحقيق يتفق مع الاستجواب في أن كلاً منهما وسيلة فعالة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية إلا أنهما يختلفان في بعض الأمور وهي كما يلي :

١- **من ناحية تقديمه** : فالتحقيق البرلمانيَ ووفقا للمادة (٨٣) من النظام الأساسي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ والتي تنص على " يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية الاعضاء الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء " . أمّا الاستجواب فإنه يتم تقديم طلب من عضو المجلس وبموافقة خمسة وعشرين عضوا آخرين لهيئة الرئاسة ليتسنَى تحديد موعد للاستجواب .[٢]

٢- **من ناحية الأساس** : إن التحقيق البرلماني يقوم على أساس عدم وجود معلومات كافية عن موضوع التحقيق ، لذا فقد أعطيت لجان التحقيق صلاحيات واسعة تمكنها من الاطلاع على الوثائق والمستندات كافة حول الموضوع وكذلك سماع أقوال ما ترى ضرورة سماع أقواله فضلا عن إجراء المعاينة والاستعانة بالخبراء [٣].أما الاستجواب فإنه يقوم على وجود معلومات لدى عضو البرلمان ويعمد على تقديم الاستجواب لبيان المخالفات وتحريك المسئولية السياسية للحكومة أو أحد اعضائها فهو يرفق مذكرة شارحة لموضوع الاستجواب في استجوابه .[٤]

٣- من ناحية من يوجه له التحقيق : فالتحقيق يوجه إلى أيَ مسئول في الحكومة أو أيّ موظف في الدولة ، أمّا الاستجواب فإنّه يوجه ضد أشخاص محددين وهم رئيس الوزراء أو الوزراء وما تحدده القوانين كالدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب .

الفرع الرابع / نهاية التحقيق .

ليس من سلطة لجنة التحقيق اتخاذ أي قرار في شأن ما انتهى إليه تحقيقها وإنما كل ما عليها بعد إنهاء التحقيق ، هو عمل تقرير مفصل بالتحقيقات ، وما توصلت إليه اللجنة ويعرض

---

[١] لمزيد من التفاصيل انظر : تشكيل لجنة تحقيق مؤقتة خاصة بسقوط محافظة الموصل العراقية بيد تنظيم داعش الارهابي ،جلسات مجلس النواب ، الدروة الانتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الاولى، الفصل التشريعي الثاني . جلسه (٢) ، ٢٠١٤ .

[٢] انظر : المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

[٣] رياض محسن مجهول ، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية -البريطاني والامريكي والمصري والعراقي - (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٦ ،ص٢٦ .

[٤] انظر : المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

على [illegible] واتخاذ الإجراء اللازم فيه ، وإما أن ينتهي بتوصية بسد نقص تشريعي معين [illegible] الدولة أو بالإحالة إلى القضاء لاتخاذ اللازم ولا [illegible] السؤال [illegible] من وجه إليه الاستجواب وعدم اقتناع البرلمان بجوابه .

إن التحقيق البرلماني وإن كان وسيلة رقابية مهمة تخرج بنتائج تحقيقية ملمة بالموضوع ، ومعلومات قد لا تصل إليها وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى كالسؤال والاستجواب ، إلا أن الأمر قد لا يصل إلى محاسبة المقصر من اللجنة التحقيقية وإنما بعرض نتيجة التحقيقات على رئاسة المجلس وهي الجهة التي تقوم بإجراء اللازم وبموافقة أعضاء البرلمان . وبالتالي فإن ذلك قد يصاحبه ضم كثير من المسؤولين الفاسدين عن طريق الاتفاقات السياسية وعدم إحالة التقارير إلى القضاء لإجراء اللازم ، أو قد يتم مساومة اللجنة التحقيقية وعقد الاتفاقات والصفقات من اجل محو آثار أعمال الفساد من شخص المتهم وتجميله أمام انظار الرأي العام ، وهذا ما نشاهده الآن على الساحة السياسية بعد إحالة تقرير لجنة سقوط محافظة الموصل والى وقتنا هذا لم يتحرك القضاء ([illegible]) ضد المفسدين من اجل محاسبتهم والقضاء على أعمال الفساد الاداري نتيجة للاتفاقات والصفقات السياسية ، فلا حاجة الى تلك التحقيقات البرلمانية دون تعاون جدي من القضاء ورقابة فعالة ومباشرة من أجل القضاء على تلك الأعمال الفاسدة ومن يقوم بها .

---

(١) انظر : تقرير اللجنة التحقيقية لسقوط محافظة نينوى والمشكلة بموجب الأمر الديواني ٢٠١٥/١/١١ والمقدم بتاريخ ٢٠١٥/٨/١٧ ، والذي تم التصويت عليه بالاجماع على محاسبة المقصرين واحالتهم الى القضاء وكان على راسهم رئيس الوزراء السابق والقائد العام للقوات المسلحة انذاك (ن . م) وعدد من القادة الأمنيين مما ثبت تورطهم في الأمر ، جلسات مجلس النواب ، الدورة الإنتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثانية ، الفصل التشريعي الأول ، جلسة رقم (١٤) ، سنة ٢٠١٥

(٢) د. محمد محمود ، مصدر سابق ، ص ٢٩

المطلب الرابع
سحب الثقة (المسئولية السياسية)

نصت المادة (٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أنه " اذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعدُ المسالة منتهية . وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب الى سحب الثقة من المستجوب على المجلس وفقا للاجراءات الواردة في النظام الداخلي " ، إنَ المادة أعلاه توضح الآثار المترتبة على الاستجواب : إما بابقاء المستجوب في منصبه وعندها تمحى جميع التهم والادعاءات الموجهة إليه ، أو أن يتم سحب الثقة من المستجوب وعندها تكون امام مسئولية سياسية والتي قد تتمثل بالمسئولية السياسية أو مسئولية مدنية أساسها الاخلال بأي التزام قانوني يترتب عليه إلحاق ضرر بالغير ؛ مما يوجب جبر هذا الضرر . وقد تكون تلك المسئولية جنائية قد يرتكبها الوزراء أثناء تأدية وظائفهم وأساسها الاخلال بواجب قانوني يكفله قانون العقوبات بنص خاص .[١]

إنَ سحب الثقة عبارة عن نتيجة لأعمال الفساد التي قام بها المستجوب وتم كشفها من قبل البرلمان بالاستجواب الموجَه اليه ويتَم سحب الثقة منه بالأغلبية المطلقة للأعضاء ويُعدُ مستقيلا من تاريخ سحب الثقة . و لا يجوز طرح موضوع سحب الثقة إلا بطلب موقع من خمسين عضوا اثر مناقشة استجواب وجه إلى من سيتَم سحب الثقة منه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه[٢] ، إنَ دراسة سحب الثقة والمعروفة بالمسئولية السياسية لا بد من معرفة تعريف تلك المسئولية وصورها وكيفية تحريك تلك المسئولية و الآثار المترتَبة عليها وسيتم توضيحها على ثلاث فروع وكما يلي :

الفرع الاول / تعريف المسئولية السياسية

يُقصَد بالمسئولية السياسية للوزراء " اعتبارهم مسئولين عن تصرفاتهم بادارة شئون الحكم أمام البرلمان "[٣] ، ويقصد بها أيضا " حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها أو من أحد الوزراء ، ويترتب على هذا الحق وجوب استقالة الوزارة كنتيجة حتمية لسحب الثقة منها "[٤] . إن المسئولية السياسية تُعدَ إحدى الدعائم الأساسية في النظام البرلماني وتعتبر حجر الزاوية فيه ، فمن غيرها لا يمكن تكييف نظام الحكم بأنه برلماني[٥] ، فالوزارة في النظام البرلماني تباشر سلطة

---

[١] رياض محسن مجهول ، مصدر سابق ، ص ١٥٩-١٦٠ .

[٢] انظر : المادة (٦١/ ثامنا / أ) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ .

[٣] احمد جاسم حسن ، مصدر سابق ، ص ٧٢ .

[٤] د. سليمان الطماوي ، مصدر سابق ، ص ٥٠١-٥٠٢ .

[٥] د. ثروت بدوي ، القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر ، بدون نشر ، دون مكان، ١٩٦٩ ، ص٢٨٦ ، نقلا عن احمد جاسم حسن ، مصدر سابق ، ص ٧٢ .

فعلية حقيقية في مجال السلطة التنفيذية وتراقبها في أعمالها السلطة التشريعية حتى لا تغل ولا تعلوا عن السير في أعمالها بالصورة الصحيحة .[1]

إن المسئولية السياسية تعتبر الأثر الدستوري للاستجواب ، إذ أن الدستور المصري لا يعرف سوى هذا الطريق لأثر الاستجواب ومما جعل التلازم حتما بينهما [2].فلا يتصور أن تسحب الثقة من الحكومة في معظم الحالات دون أن يكون هناك سابق اتهام لها من قبل البرلمان للوزارة لقيامها باعمال مخالفة للقوانين ومناقشة هذا الاتهام . اي لا يتصوّر سحب الثقة دون السريان باجراءات الاستجواب من مناقشة وتحقيق وكشف الادلة وسماع وجهات النظر الأخرى للاقتناع بالأجوبة ومن ثم يكون القرار النهائي للاستجواب في حال ثبوت تلك المخالفات بسحب الثقة من الوزارة .[3]

الفرع الثاني / صور المسئولية السياسية .

للمسئولية السياسية للوزارة امام البرلمان صورتان : فهي اما ميئولية فردية لاحد الوزراء بسبب تقصير فادح في اعماله ويسحب منه الثقة ، او مسئولية الوزارة بأجمعها اي مسئولية مجلس الوزراء وتسمى بالمسئولة الجماعية او التضامنية [4]، وسيتم معرفة كل من تلك المسئولية الفردية والجماعية كلاً على حدا وكما يلي :

اولا – المسئولية الفردية : يتعلق هذا النوع من المسئولية بوزير معين أو وزراء محددين بأشخاصهم ، بمعنى أن ينسب تصرف معين الى وزير بعينه او وزراء محددين ولا يجوز اعتبار الوزارة كلها مسئولة ، ويحدث ذلك عندما يُقْدِم الوزير على سلوك معين ، وإن الفعل منسوب له ويمس سياسة الوزارة ؛ ويتم طرح الثقة في الوزارة مع بقاء الحكومة [5]، ويمكن تعريف المسئولية الفردية بانها " المسئولية التي تنصب على وزير بالذات أو على وزراء محددين حيث يكون الفعل الذي تحرك على أساسه منسوبا إلى وزير معين وخاص بسياسته هو لا بالسياسة العامة لمجلس الوزراء " [6]

ثانيا– المسئولية الجماعية : وهي مسئولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان ، وهي مسئولية جماعية بمعنى أنه لم تحز الحكومة الثقة من قبل البرلمان فيحب عليها أن تستقيل أو يستقيل رئيس الوزراء

---

[1] د. رافت دسوقي ، هيمنة السلطة التشريعية على اعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٣٨ .

[2] محمد باهي ابو يونس ، مصدر سابق ، ص ١٧٣ .

[3] د. سليمان الطماوي ، نفس المصدر اعلاه ، ص ٤٧١ .

[4] د.محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ٢٠٤ وما بعدها .

[5] د. سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٥٩٨ .

[6] د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥، ص٧٥٥ .

وأعضاء حكومته[1] ،ان هذه المسئولية إما أن تكون أمام رئيس الجمهورية وهي لا تعتبر أثراً من آثار الرقابة البرلمانية وإنما من آثار الرقابة السياسية لرئيس الدولة وعلى العكس تعتبر المسئولية الجماعية أمام البرلمان اثرا من آثار الرقابة البرلمانية.[2]

الفرع الثالث / تحريك المسئولية السياسية واثارها .

إن سحب الثقة من الوزير المستجوب أو من الحكومة باكملها لا بد أن يتم بإجراءات ومواعيد معينة ومحددة لا بد من تحققها لتحقق المسئولية السياسية التي تتحقق نتيجة لأستجواب الوزير أو رئيس الوزراء وثبوت التقصير بأعمالهم وكذلك سحب الثقة خلال فترة زمنية معينة وأن تتحقق أغلبية اصوات معينة لسحب الثقة [3]، سنوضحها كما يلي :

اولا– الأنتهاء من مناقشة الاستجواب : إن المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بينت أن سحب الثقة من الوزير لا يتم الا بعد مناقشة الاستجواب وثبوت التهم الموجهة اليه وتقصيره في أعماله ، عندها تتحقق المسئولية الوزارية عليه ويتم سحب الثقة منه ، وهذا ما نصت عليه المواد (١٢٦-١٢٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ ان سحب الثقة لا يتم إلا بعد استجواب مُوَجَّه الى الوزير او الوزارة كلها .

ثانيا– تحديد موعد للتصويت على سحب الثقة : إن المواد الموجودة في الدساتير وفي النظم الداخلية لمجلس الشعب قد حددت البت بطلب سحب الثقة ففي المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد حددتها بفترة سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب والذي يكون موقعاً من خمسين عضوا من الاعضاء ، بينما وفي المادة (١٣١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ قد حددت المادة على ألّا تقل المدة عن ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الطلب ، والذي يكون بطلب موقع من عشر أعضاء من المجلس .

ثالثا– **أغلبية خاصة للموافقة على الطلب** : وقد حددت المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ألّا يجوز سحب الثقة من الوزير إلا بالأغلبية المطلقة للحاضرين بينما حددت المادة (٦٤/ ثالثا) والتي تنص " يقرر المجلس سحب الثقة من رئيس الوزراء **بالاغلبية المطلقة لعدد** اعضاءه " ، **فما هو الفرق بين الاغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب والاغلبية المطلقة**

---

[1] د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ٣٠٥ ، وكذلك د. ايهاب سلام زكي ، مصدر سابق ، ص ١٥٥ .

[2] انظر : المادة (٦١-ثامنا- ب – ١) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ والتي تنص ((١- لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء)) .

[3] انظر : المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦ والتي تنص (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة ، ويعد مستقيلا من تاريخ قرار سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع سحب الثقة من الوزير الا بناء على رغبته او بطلب موقع من خمسين عضوا ، اثر مناقشة استجواب موجه اليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام من تاريخ تقديمه) .

للحاضرين ؟ في قرار للمحكمة الاتحادية العليا قد فرقت بين هاتين الحالتين فالاغلبية المطلوبة لسحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء ووفقا للدستور العراقي قضت المادة (٦١/ثامنا/ب/٣) أن تكون الاغلبية مطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . اما سحب الثقة من احد الوزراء فلم تتطلب المادة (٦١/ ثامنا/ ب) الا الأغلبية المطلقة للحاضرين وهي ليست كالاغلبية المطلقة في حال سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء والا نص عليها وانما تعني اغلبية الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد والتي تنص عليه المادة(٥٩/اولا)من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ " يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه" .[1]

رابعا – آثار المسئولية الوزارية : بعد انتهاء المناقشة من الاستجواب فالنتيجة إما قبول الاجوبة المقدمة من المستجوب واقتناع الأعضاء بها وعندها لا يتم التصويت على سحب الثقة [2] ، أو بعدم اقتناع الاعضاء بالاجوبة المقدمة وتورط المستجوب باعمال فساد عندها يتم تقديم طلب والتصويت عليه بسحب الثقة منه وهذا ما بينته المادة (٦١/ ثامنا/ أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ التي تنص لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالاغلبية المطلقة ويعد مستقيلا من تاريخ قرار سحب الثقة .. " ، فالنتيجة تكون فقدان المسحوب منه الثقة السلطات الممنوحة له من تاريخ سحب الثقة ويعتبر مستقيلا ولا يملك ممارسة اي اختصاص ، وان صدر قرار منه تعتبر قراراته معدومة ، او ان يتم سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وعندها تكون الوزراة جميعها مستقيلة ولا تمارس اعمالها وتعتبر قراراتها باطلة وفقا للمادة (٦١/ثامنا/ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والتي تنص" تعد الوزراة مستقيلة في حال سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء " .

---

[1] قرار رقم (٢٣) المحكمة الاتحادية العليا / ٢٠٠٧ صادر بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢١، نقلا عن القاضي جعفر كاظم المالكي : المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية ، الطبعة الاولى ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ٢٠١١، ص ٣٢٠ .

[2] سحب الثقة من وزير الدفاع العراقي (خ.د) ، جلسات مجلس النواب ، الدورة الإنتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الأول، جلسة رقم (١٠) ، سنة ، ٢٠١٦ ، وكذلك سحب الثقة من وزير المالية العراقي (هـ.ز) ، جلسة خاصة بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢١ .

المبحث الثاني
دور الأجهزة الرقابية في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري

إن الرقابة تعد من أهم الوظائف الجوهرية في العملية الإدارية ، وهي مصطلح متداول ما بين فقهاء الإدارة العامة والقانون العام والمالية العامة ، فيستخدمه البعض كتحليل موضوعي ، وتقويم منطقي لأساليب العمل . فيما يستخدمه البعض الآخر كوسيلة لضبط الاعتبارات السيكولوجية أو العلاقات الإنسانية في مجال العمل الجماعي .[1]

إن الرقابة الإدارية تعد من الأمور التي تمس الكيان التنظيمي للدولة . فقد عرفها الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بانها " وظيفة هامة من وظائف و مسئوليات الرؤساء والقادة الاداريين في كل منظمة اجتماعية عامة او خاصة " ؛ اي تقييم الجهود والتحقق من شرعية التصرفات وتحقيق الاستقرار بين العاملين .[2]

و عرفها البعض على أنها " النشاط الذي تقوم به الإدارة أو هيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم والتأكد من الأعمال التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعة " ، فيما يعرفها البعض الآخر بأنها " رقابة الادارة لنفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة اليها " .[3]

قد تختلف التعريفات من جانب لآخر باختلاف الزاوية التي ينظر منها الباحث ، وما يهمنا ان الرقابة تصدر من أجهزة معينة تُشكَل وتحدد اختصاصاتُها وفق القوانين ، وتباشر أعمالها من أجل تنظيم سير أعمال الإدارة ومكافحة الأعمال المخالفة للقواعد والقوانين .

إن الرقابة الادارية والمالية لم تقف على أجهزة معينة أو على زمان معين وإنما تتطور الأجهزة وتتعدد بمرور السنين ، و بتشعُب الأجهزة الإدارية وكثرة أعمالها ، ففي العراق فقد أعتمدت الدولة العراقية على جهاز ديوان مراقب الحسابات العامة والمؤسَس بالقانون (١٧) لعام ١٩٢٧ والذي انتهى العمل فيه بعد فترة ٢٠٠٣/٤/٩ الاحتلال الأمريكي للعراق بإنشاءثلاثةأجهزة رقابية وهي ديوان الرقابة المالية ومكتب المفتش العام وهيئة النزاهة .

أما في مصر فقد اعتمدت الحكومة المصرية على أجهزة رقابية تتمثل في الجهاز المركزي للمحاسبات والذي أنشئ في العام ١٩٤٢ تحت اسم ديوان المحاسبات ، وهيئة الرقابة الادارية التي أنشأت عام ١٩٥٨ كأحد قسمي النيابة الإدارية ؛ لغرض التحري عن المخالفات المالية والادارية والكشف عنها . إلى جانب أجهزة أخرى متعددة منها مباحث الأموال العامة وإدارة التهرب الضريبي

---

[1] د. مصطفى محمود عفيفي ، مبادئ وأصول علم الادارة العامة ، الجزء الاول ، الطبعة الاولى ، مطبعة جامعة طنطا ، ١٩٩٠ ، ص ٣٧٢ .

[2] د. محمد رفعت عبد الوهاب .الادارة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨ ، ص ٣١٦ .

[3] د.حسنين عبد العال محمد ، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري دراسة تطبيقية مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٧٢ .

وغيرها من الأجهزة ، فلم تقف الحكومات المصرية المتعاقبة على تلك الاجهزة وإنما قامت بتطويرها واستحداث أجهزة أخرى تماشيا مع كل عصر ورقابة اكثر على أعمال الإدارة إلى أن وصلت الى ثلاثة اجهزة رقابية رئيسة وهي الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الادارية والنيابة الإدارية اضافة الى وجود أجهزة أخرى كجهاز الكسب غير المشروع ووحدة مكافحة غسيل الاموال ومباحث الاموال العامة وغيرها من الاجهزة الرقابية .

إن تسليط الضوء على موضوع الأجهزة الرقابية ودورها في مكافحة أعمال الفساد الإداري يتطلب منا التعريف بعض الشيء بذلك الجهاز ومن ثم دوره في مكافحة أعمال الفساد الإداري واليات المكافحة ، وكذلك دور الجهاز الرقابي المشابه له في الاختصاص في القانون المقارن ومدى الحد من مكافحة أعمال الفساد الاداري . سنوضح في بداية الأمر دور ديوان الرقابة المالية العراقي في مكافحة أعمال الفساد ودور الجهاز المشابه له في القانون المقارن كمطلب اول ، ومن ثم نوضح دور هيئة النزاهة كمطلب ثان ، ونوضح دور مكتب المفتش العام كمطلب ثالث ، وفي المطلب الرابع نتناول دور القضاء في مكافحة أعمال الفساد الاداري وكما يلي :

المطلب الاول
ديوان الرقابة المالية

من الأسس الهامة التي تحقق نجاح الرقابة المالية وفاعليتها هي استقلالها وابتعادها عن الضغوط التي قد تواجهها الأجهزة الرقابية سواء من أشخاص موجودين في السلطة أو من جهات خارجية من أجل تحقيق المكاسب والمنافع الشخصية ودفع الضرر عن مصالحها ، إذ إن الاحتفاظ بأموال الدولة من السرقة والاختلاس والتلاعب ورفع مستوى الكفاءة في الأداء وترشيد الإنفاق هو من الأهداف الرئيسية لأنشطة الرقابة المالية الحديثة [1] ، وإن حماية تلك الأجهزة الرقابية ومنع التدخلات الخارجية في سير أعمالها وإضفاء الصفة الرسمية على أعمال الرقابة يتطلب ذلك وجود قوانين وتعليمات لازمة تنظم عملها وأهدافها وصلاحيات هيئاتها . [2]

إن معرفة دور ديوان الرقابة المالية والأجهزة المقارنة به كالجهاز المركزي للمحاسبات كأجهزة رقابية للحد من أعمال الفساد الإداري في أجهزة الدولة ، يتطلب منا بيان التعريف بالجهاز الرقابي وتشكيلاته والجهات التي يرجع إليها ومدى استقلاليته في أداء أعماله ، وكذلك معرفة الاختصاصات الممنوحة له بموجب القوانين للسير بأعماله من أجل الحد من أعمال الفساد . وسيتم توضيحها على ثلاثة فروع : يوضح الفرع الاول التطور التاريخي لديوان الرقابة المالية والأجهزة المقارنة به ، وفي الفرع الثاني سنوضح تشكيلات ديوان الرقابة المالية ومدى استقلاله ، أما في الفرع الثالث فسنوضح اختصاصات ديوان الرقابة المالية في الرقابة على أعمال الفساد وكما يلي :

الفرع الاول / التطور التاريخي لديوان الرقابة المالية والاجهزة المقارنة به

لقد اعتمدت الدولة العراقية منذ تأسيسها على جهاز رقابي خارجي واحد و هو ديوان مراقب الحسابات العام والذي تأسس بالقانون (٢٧) لسنة ١٩٢٧ وكان مرتبط بوزارة المالية وكان يمارس أعمال الرقابة والتدقيق المالي والحسابي للمصروفات والايرادات الحكومية على إختلاف أنواعها وكذلك تدقيق المهمات واللوازم الصناعية والتجارية والتقنية ، وبعد تطور أعمال الحكومة وتنامي حجم الإيرادات من الموارد النفطية تم إنشاء ديوان الرقابة المالية بموجب القانون (٤٢) لسنة ١٩٦٨ والذي يعد حالة متطورة في مجال الرقابة المالية والادارية ففضلا عن أعمال الرقابة المالية على الإيرادات والنفقات ؛ شمل الرقابة على اعمال الاداء . وبعدها صدر قانون (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ ليتكيف وضع الرقابة مع توجهات الحكومة نحو تشديد القبضة المركزية على الاقتصاد العراقي ؛ لتشمل أعمال الرقابة جميع أعمال المرفق العام و في بعض الاحيان شركات القطاع الخاص . وفي عام ١٩٩٠ صدر القانون رقم (٦) لينظم أعمال الرقابة المالية على أعمال الحكومة

---

[1] د. ماهر موسى العبيدي ، مبادئ الرقابة المالية ، الطبعة الثانية ، دار الكتب ، بغداد ، ١٩٨٦ ، ص ٣١ وما بعدها .

[2] د. صلاح الدين مصطفى أمين ، الرقابة المالية وديوان الرقابة المالية في العراق ما بين ماضيه ومستقبله ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، ١٩٧٩ ، ص ٦ .

واستمر العمل به الى ٢٠٠٣/٤/٩ ، حيث قام الحاكم المدني بول بريمر بحل جميع الدوائر التي كانت تابعة لديوان الرئاسة ومجلس قيادة الثورة وتم حله بالقانون (٢) لسنة ٢٠٠٣ ، وقد تم الإعتراض على القرار لدى مجلس الحكم ، عندها صدر قانون الحاكم المدني رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ والذي تم فيه اعادة الديوان الى وضعه الطبيعي والعمل به وفقا لقانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ مع إجراء بعض التعديلات المتعلقة بجهة إرتباط هذا الجهاز والجهات الخاضعة للرقابة وتم تسميته بديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ وأصبح يرتبط بمجلس النواب العراقي . هذا وبالاضافة الى وجود ديوان الرقابة المالية لأقليم كردستان يتمتع بسلطات إقليمية وفق ما يقرره الدستور الحالي لسنة ٢٠٠٥ ، والذي تاسس بموجب القانون (١٤) لسنة ٢٠٠٠ وكان يرتبط برئيس الاقليم وتعدل القانون بموجب القانون الجديد رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ واصبح يرتبط بالبرلمان ويتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة .[١]

أما في جمهورية مصر العربية فقد نشأ جهاز المحاسبات عام ١٩٤٢ تحت اسم (ديوان المحاسبات) وكان ذلك في ظل حكومة الوفد وكان جهازاً مستقلاً غير تابع لأي جهة إدارية أو تشريعية ، وخلال فترة الستينات صدر القانون رقم (٢٣٠) لسنة ١٩٦٠ وكذلك القانون (١٢٩) لسنة ١٩٦٤ حيث تم الحاق هذا الجهاز برئاسة الجمهورية ، وبعدها تم إلحاق هذا الجهاز بمجلس الشعب وفقا للقانون (٣١) لسنة ١٩٧٥ . وفي مرحلة لاحقة صدر القانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ بغرض تجميع اختصاصات الجهاز في قانون واحد بعد ان كانت تحكمها قوانين وقرارات جمهورية ولوائح متعددة سابقة ، واعتبر الجهاز بمقتضى هذا القانون هيئة مستقلة ذات شخصية معنوية عامة تلحق بمجلس الشعب ويتحدد دورها الأساسي في تحقيق الرقابة على أموال الدولة ، لكن القانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨ جاء ليعيد الجهاز المركزي للمحاسبات إلى رئاسة الجمهورية .[٢]

---

[١] أحمد دولار أحمد ، الرقابة الادارية والمالية على الادارة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، جامعة الاسكندرية ، كلية الحقوق ، الاسكندرية ، ٢٠١٥ ، ص ١٥ وما بعدها .

انظر ايضا : ديوان الرقابة المالية الاتحادي . www.d-raqaba-m.iq

انظر ايضا : ديوان الرقابة المالية لاقليم كردستان . www.kubsa.net

[٢] الجهاز المركزي للمحاسبات . www.asa.gov.eg

انظر ايضا : مركز دراسات الادارة العامة ، مراقبوا دليل تعريفي إجرائي لمراقبة النفقات العامة جهات الرقابة الاقتصادية ، كلية الاقتصاد ، جامعة القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ١٤ .

إن توافر المصداقية والدقة في العمل ومكافحة كافة أعمال الفساد ، يحقق لتلك الأجهزة التميز والتطور في أعمال الرقابة والردع لأعمال الفساد ، وقد اتخذت عدة دول نظام الرقابة المالية منها دول لبنان وسوريا واليمن وانكلترا وفرنسا .[1]

الفرع الثاني / تشكيلات ديوان الرقابة المالية ومدى استقلاله

وفقا للمادة (١٠٣) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ والتي توضح استقلال ديوان الرقابة المالية وارتباطه بمجلس النواب كهيئة رقابية مستقلة ويمثله رئيس الديوان او من يخوله القانون [2] ، على العكس من الجهاز المركزي للمحاسبات فوفقا للقانون (١٥٧) لسنة ١٩٩٨ حيث ارتبط هذا الجهاز برئيس الجمهورية ويعين رئيسه بناء على ترشيح رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه .[3]

ويتألف ديوان الرقابة المالية من رئيس الديوان وهو بدرجة وزير يتم انتخابه من قبل أعضاء البرلمان بأغلبية مطلقة يُعين لمدة اربع سنوات [4] ، ونائبين للرئيس بدرجة وكيل وزير لمدة أربع سنوات ويتم انتخابهما من البرلمان [5]. يعقدون اجتماعاتهم مرة واحدة في الشهر على الأقل في مجلس الديوان الذي يتكون من رئيس الديوان ونائبيه ومدراء العاملين بدوائر الديوان مع أمين سر الديوان وأي جهة رقابية أو تدقيقية مختصة يدعوها رئيس الديوان لحضور اجتماعاتها [6]. ويكون للديوان ثمانية دوائر تدقيق مركزية وثمانية دوائر تدقيق في المحافظات تباشر أعمال الرقابة والتدقيق على الجهات المختصة .[7]

اما الجهاز المركزي للمحاسبات فيتشكل من رئيس الجهاز ، يُعين من رئيس الجمهورية ونائبين للرئيس ووكلاء للجهاز وأعضاء فنيين ، ويضع مكتب الجهاز الهيكل التنظيمي للجهاز ووحداته الرئيسية والمساعدة ويصدر ذلك بقرار من رئيس الجهاز .[8]

---

[1] د. ماهر موسى العبيدي ، مصدر سابق ، ٢٣ .

[2] أنظر : المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .

[3] أنظر : المادة (١) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ .

[4] أنظر : المادة (٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .

[5] أنظر : المادة (٢٦) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .

[6] أنظر : المادة (٢٠) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .

[7] أنظر : المادة (٢٧) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .

[8] أنظر : المادة (١٩) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ .

الفرع الثالث / اختصاصات ديوان الرقابة المالية

يختص ديوان الرقابة المالية وفقا للقانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ بالرقابة على أعمال الحسابات على الجهات الخاضعة لهذا القانون ، وكذلك مراقبة سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات العامة ، وتقديم يد العون الفني في المجالات الحسابية والمالية والكشف عن أدلة الفساد من خلال أعمال التدقيق على الأداء ، وكذلك الاحتيال والتبديد والاساءة وغيرها من الأمور التي تتعلق باستلام وانفاق الأموال العامة . و تهيئة تقرير سنوي يقدم الى البرلمان يمثل كشفا حسابيا بالنشاطات المالية والاقتصادية للمؤسسات الخاضعة لرقابته ، وكذلك تقويما لأداء هذه النشاطات . كما إن للديوان الحق بالأطلاع على كافة الوثائق والمستندات سواء أكانت سرية أو عادية وفقا للقواعد والمعايير المعتمدة ، وللديوان رقابة سابقة ولاحقة على العقود وفي كافة الأمور المالية للجهات الخاضعة للرقابة . من الواضح إن تلك الاعمال هي مشابهة للدور الذي يقوم به الجهاز المركزي للمحاسبات من رقابة على الأمور المالية لأعمال الاجهزة الخاضعة له وفقا للقوانين والتعليمات .

إن البحث عن دور الاجهزة الرقابية في مكافحة أعمال الفساد لا يتحدد بجانب معين كالعمليات المالية وما يتعلق بها من أعمال فساد ، وإنما رقابة على أعمال الأشخاص أنفسهم وسلوكهم ومدى قابلية الجهاز في ردع تلك السلوكيات من أجل تقويم أداء الجهاز الإداري. إن تلك الأجهزة لا يمكنها الرد إلا إذا كانت مستقلة استقلالا تاما بعيد عن المحاصصة والمحسوبية ؛ لكي يتم تنفيذ اعمالها وكذلك الجهة التي ترجع اليها ، فالاجهزة الرقابية المستقلة في أعمالها المشكلة وفق القوانين تختلف عن الاجهزة التي ترتبط برئاسة الجمهورية مثلا . ففي العراق مثلا نجد ان ديوان الرقابة المالية الاتحادي هو جهاز مستقل ومرتبط بمجلس النواب يمارس اعمالها بدقة في كشف اعمال الفساد دون اي ضغوطات او ممارسات من قبل بعض اعضاء الحكومة للضغط على رئاسة الديوان لتفويت بعض اعمال الفساد ، قد يكون على العكس من الجهاز المركزي للمحاسبات المرتبط برئاسة الجهورية والذي قد يتغاضى بعض اعمال الفساد تحت تأثير وضغوطات من القيادات العليا .

المطلب الثاني
هيئة النزاهة

يعتبر الفساد – إداريا كان أم ماليا – جريمة خطيرة تعبث بالاقتصاد الوطني وتفشل خطط التنمية وتقلل من فرص الاستثمار ، كما أنه يمثل اعتداء سافرا على حقوق الانسان الأساسية ، وإنه في حال استفحاله تفرغ العملية الديمقراطية وقوانينها المشروعة على أساسها من محتواها الاجتماعي والإنساني .[١]

إن استشراء ظاهرة الفساد في المجتمع تؤدي إلى تراجع تقدم الدولة وفي كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، فبعد عام ٢٠٠٣ شهد العراق ارتفاعا كبيرا في معدلات جرائم الفساد الإداري والمالي ، ولغرض مكافحة تلك الأعمال المخالفة فقد وضع المشرّع قوانين عدة لمكافحة اعمال الفساد ، وتم استحداث هيئة النزاهة باعتبارها هيئة متخصصة لمكافحة الفساد المالي والاداري . فقد صدرت أوامر هيئة الائتلاف المؤقتة المنحلة في العراق رقم (٥٥) و (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ والتي بموجبها تم استحداث هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العمومين لمكافحة اعمال الفساد ، وبعدها صدر القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وهو قانون هيئة النزاهة وهي هيئة مستقلة لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري .[٢]

إن بيان دور هيئة النزاهة في القضاء على أعمال الفساد ومحاسبة الفاسدين يوجبُ علينا معرفة ما هي هذه الهيئة وما هي تشكيلاتها ، وكيف تباشر اختصاصاتها في مكافحة أعمال الفساد ، مع بيان الهيئة المشابهة لاختصاصها في القانون المقارن وعلى ثلاثة فروع وكما يلي :

الفرع الأول / التعريف بهيئة النزاهة .

تمثل هيئة النزاهة جهازا حكوميا مستقلا إداريا وماليا تخضع لرقابة مجلس النواب [٣]،وتعمل في منع حالات الفساد الإداري والإسهام في مكافحته ومحاسبة المقصرين عن طريق التحقيق بأعمال الفساد وإحالتها الى المحاكم المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها [٤]، وتعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسئولين فيها بالكشف عن ذممهم المالية ، وإصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الاخلاقي ؛ لضمان الأداء الصحيح والمشّرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة .[٥]

---

[١] سيروان عدنان ميرزا الزهاوي ، مصدر سابق ، ص ١١٨ .

[٢] القاضي كاظم محمد جاسم الزيدي ، المعالجة القانونية للفساد في القانون العراقي .

www.aliraqtimes.com

[٣] انظر : المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

[٤] انظر : المادة (١١) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

[٥] انظر : المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

إن وجود جهاز رقابي على السلطات ، يعدّ بحد ذاته ركيزة أساسية في إحياء نظام ديمقراطي حقيقي ويحقق مبدأ الفصل بين السلطات التي نص عليها المشرع وفي المادة (٤٧) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ ، حيث إن مكافحة أعمال الفساد يتطلب وجود هيئة عامة مستقلة في أعمالها لا تتعرض لضغوط أو تدخلات من قبل جهات متنفذة من اجل تحقيق مكاسب شخصية أو عدم التعرض لها في القيام بأعمال الفساد وايقاف تلك الاعمال المخالفة ، فوفقا لاحصائيات التقرير السنوي لعام ٢٠١٥ فقد وصلت أحكام الإدانة لأعمال الفساد من الموظفين حوالي(١٩٦١) حكم منها (١٠٨١) حكم بالادانة و(٨٨٠) منها بالإفراج عنهم لعد ثبوت الأدلة ، فيما بلغت الأحكام الحضورية والغيابية الصادرة بحق الوزراء والدرجات الخاصة والمديرين العامين ومن بدرجتهم حوالي (٧٣) حكماً وبلغت أحكام الوزراء (١٠) أحكام ، ثلاثة حضورية وسبعة غيابية .[١]

وفي ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وفي المادة (١٠٢) والتي اعتبرت أجهزة متعددة مستقلة وتخضع الى رقابة مجلس النواب وكان من ضمن تلك الأجهزة هيئة النزاهة وكانت تسمى وفقا للأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ والصادر عن هيئة الائتلاف المؤقتة لمفوضية النزاهة العامة ولكن الدستور غير أسمها الى هيئة النزاهة . وقد حدد القانون أهدافاً متعددة لها ومنها : التحقيق في قضايا الفساد وخلق ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للاستجواب ، واقتراح تشريعات تصمم للقضاء على الفساد وإلزام القادة العراقيين بالإفصاح عن ذممهم المالية ، وإصدار اللوائح التنظيمية التي يجيزها القانون ، وتحقيق أي عمل ضروريٍ ومناسبٍ لتحقيق أهدافها .[٢]

وفي القانون المقارن نجد أن النيابة الإدارية جهاز مشابه لهيئة النزاهة العراقية فقد أنشئت بعد ثورة (٢٣) يوليو لسنة ١٩٥٢ من أجل مكافحة أعمال الفساد وفرض الرقابة على الموظفين من أجل القيام بأعمالهم على أتم وجه ، وبعد تطور وازدياد أعمال الإدارة وتنفيذ القوانين ؛ بغية تحقيق الصالح العام تم إنشاء جهاز النيابة الإدارية وفقا للقانون (٤٨٠) لسنة ١٩٥٤ ، وحرصا من المشرّع على تطوير أعمال الجهاز من أجل تحقيق الانتظام في السير باعمال المرافق العامة فقد صدر القانون (١١٧) لسنة ١٩٥٨ ناط بها التحقيق فيما يقع من العاملين بأجهزة الدولة من مخالفات إدارية ومالية واتخاذ ما يلزم من أجل القضاء على أعمال الفساد . وفي دستور ٢٠١٤ وفي المادة (١٩٧) منه اعتبر النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة

---

[١] انظر :احصائيات التبليغ وأعمال الكشف والأحكام الأولية الغيابية والحضورية ولكافة الدرجات الوظيفية والاحكام النهائية من محاكم التمييز ومشاريع القوانين المقدمة إلى الجهات المختصة ، التقرير السنوي لهيئة النزاهة ، العراق ، ٢٠١٥ .

www.nazaha.iq

[٢] القاضي رحيم حسن العكيلي ، تشكيلات هيئة النزاهة .

تأخذ على عاتقها أعمال التحقيق في المخالفات المالية والإدارية الصادرة عن الموظفين العاملين في قطاع الدولة واتخاذ ما يلزم من تدابير من أجل القضاء على أعمال الفساد ، أو بحماية الموظف العام من تغول سلطان الإدارة على حقوقه التي ضمنها القانون ، ووفقا للقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٩ والمعدل للقانون (١١٧) لسنة ١٩٥٨ والذي جعل ارتباط النيابة الإدارية بوزير العدل .

الفرع الثاني/ تشكيلات هيئة النزاهة

تتكون الهيئة من رئيس منتخب من قبل البرلمان ولمدة خمسة أعوام يختاره البرلمان وبأغلبية مطلقة ويكون بدرجة وزير وفقا للمادة(٤) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ . إلّا أنّ هذه الآلية تم الغائها من قبل المحكمة الاتحادية العليا والتي أوضحت بقرارها رقم (١٠٥) لسنة ٢٠١١ والتي الغت المادة (٤) من القانون المذكور أعلاه وجعلت تعيين رئيس الهيئة من صلاحية رئيس مجلس الوزراء وباقتراح من مجلس القضاء الأعلى على أن يرشحوا ثلاثة أسماء ويتم اختيار الأنسب من بينهم وفق منظور العمل التنفيذي والاداري وعرضه على مجلس النواب للتصويت عليه [١] ، يتم تعيين نائبين للرئيس على أن يحمل النائب الاول شهادة جامعية اولية في القانون ، والنائب الثاني شهادة جامعية أوّلية في الاختصاصات التربوية أو الاعلامية . [٢]

أما دوائر الهيئة فهي الدوائر التحقيقية والقانونية والإدارية وهذه ذات طبيعة إجرائية بينما هنالك دوائر ذات طبيعة وقائية وهي دائرة الوقاية ودائرة التعليم والعلاقات العامة ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية وتكون هذه الدوائر منتشرة في كافة المحافظات وتأخذ على عاتقها الكشف عن أعمال الفساد والقضاء عليها . [٣]

أما النيابة الادارية ووفقا للقانون (١٢) لسنة ١٩٨٩ فهي تتكون من رئيس النيابة ونواب الرئيس وأعضاء النيابة الإدارية ، وقد اسند اختصاص تعيين الإدارات وفروعها إلى وزير العدل بموجب قرار أصدره بعد أن كان بقرار من رئيس الجمهورية [٤] . ومن وجهة نظرنا قد لا يكون للوزير الدقة والحيادية في اختيار رئيس تلك الهيئة ، لذلك لا بد من اقتراح من قبله او الهيئات القضائية العليا كمجلس الدولة ، والتصويت عليه في مجلس النواب لكي يكون اكثر استقلالا في ادراة الهيئة والحد من اعمال الفساد.

---

[١] لمزيد من التفاصيل راجع : أحمد حبيب الخبط العباسي ، هيأة النزاهة في العراق حكم القانون والبحث عن العدالة ، أطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، كلية الحقوق ، العراق – بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ٣٧ وما بعدها .

[٢] أنظر : المادة (٨) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

[٣] أحمد حبيب الخبط العباسي ، نفس المصدر أعلاه ، ص ٤٣ ، وكذلك أنظر : قانون هيئة النزاهة المرقم ٣٠ لسنة٢٠١١ .

[٤] أنظر : المادة (١) من قانون النيابة الادارية رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ ، وكذلك أنظر : اختصاصات النيابة الادارية ، الموقع الرسمي للنيابة الادارية على شبكة الإنترنت . www.ap.gov.eg

الفرع الثالث اختصاصات هيئة النزاهة

تعد هيئة النزاهة من أهم الجهات الرقابية التي تأخذ على عاتقها الحد من أعمال الفساد وملاحقة المفسدين ، فقد منحها القانون سلطة التحقيق في أعمال الفساد والإحالة إلى المحاكم المختصة لاتخاذ الإجراءات بخصوصها [1]

للهيئة صلاحية التحقيق في جميع قضايا الفساد وبواسطة محققيها وتحت اشراف قاضي التحقيق المختص الذي يجب ان يتعامل ما تلك الأوراق التحقيقية وفق ما هو محدد في القانون بالإحالة الى المحكمة المختصة في حالة ثبوت الأدلة [2]، او غلق الدعوى في حالة عدم ثبوت الأدلة وكفايتها ، وكذلك تعد هيئة النزاهة جهة تلقي الإخبارات وتحريك الدعوى والمباشرة في التحقيق . [3]

أما النيابة الإدارية فتتحدد اختصاصاتها بالتحقيق في الجرائم التأديبية للموظفين العامين والاحالة الى المحكمة التأديبية أو توقيع الجزاء التاديبي ، أو غلق الدعوى في حال عدم كفاية الادلة وحفظ أوراق التحقيق وكذلك طلب فصل العامل بغير الطريق التاديبي [4]، كما خولها القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٩ الحق بالطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا ومباشرة تلك الاختصاصات باعتبارها الأمينة على الدعوى التأديبية .

من خلال ما سبق يتبين ان اختصاص هيئة النزاهة اختصاص عام وشامل فهي لا تتحدد بنوع من الجرائم او بدرجات وظيفية معينة ، وانما تشمل التحقيق في كافة الجرائم الجنائية والتأديبية وكافة الدرجات من أجل القضاء على أعمال الفساد . [5]

وفي لقاء مع القاضي السابق المنتدب لهيئة النزاهة في بعقوبة محافظة ديالى (باسم الشبلي) لبيان ماهية هيئة النزاهة حيث اوضح بانه لا توجد محاكم مختصة لهيئة النزاهة في كل محافظة وانما توجد محاكم تحقيق وجنايات وجنح مختصة لقضايا النزاهة في بغداد فقط ، اما باقي المحافظات فيتم انتداب قاضي للقيام باعمال التحقيق والاحالة الى المحكمة سواء أكانت محكمة الجنايات او محكمة الجنح في تلك المحافظة ، فلا يوجد قاضي مختص لمتابعة قضايا النزاهة وانما هو قاضي للاطراف وبالتالي قد يختلط العمل عليه ، وبالنظر لكثرة القضايا فقد تم

---

[1] أنظر : المادة (٢١/ خامسا) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

[2] قرار احالة قاضي تحقيق محكمة بعقوبة المختص (بقضايا النزاهة) المرقم ٥٩ في ٢٠١٥/٢/٨ الى محكمة جنايات ديالى الثانية ، العراق ، ديالى .

[3] القاضي : رحيم حسن العكيلي ، العلاقة بين هيئة النزاهة وقاضي التحقيق .

[4] أنظر : قانون النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

[5] قرار حكم محكمة جنايات ديالى الثانية ، المرقم ١٣٤/ج٢/٢٠١٥ ، دعوى نزاهة ، من خلال قرار الاحالة المذكور اعلاه .

تخصيص قاضي من قضاة محكمة التحقيق وانتدابه لاعمال النزاهة فقط ، ووفقا للتعليمات الصادرة من قبل مجلس القضاء الاعلى في الجلسة المنعقدة بتاريخ ٢٠١٦/١/١١ بضرورة التحقيق الاداري مع الموظف من قبل دائرته قبل تحويله الى النزاهة وفي كل الاحوال يبقى لهيئة النزاهة الحق في ملاحقة مرتكبي اعمال الفساد تحقيقا للمصلحة العامة .[١]

وعند لقائنا برئيس نيابة مركز المعلومات في النيابة الادارية (محمود حمدي) وفي توضيح لدور النيابة الادارية في مكافحة اعمال الفساد فقد اشار الى أن النيابة الادارية هي الامين العام على الدعوى التأديبية فهي تأخذ على عاتقها التحقيق في المخالفات المالية والادارية للموظفين ذوي الدرجات العليا والمخالفات المالية للموظفيين العاديين ، وكذلك اعمال التفتيش ومتابعة اعمال الجهات الادارية من اجل الحد من اعمال الفساد والقضاء عليها . وكذلك فأن النيابة الادارية لا تمارس دورها الا في القضايا التأديبية على العكس من هيئة النزاهة في العراق فهي تأخذ على عاتقها التحقيق باعمال الفساد جنائياً كانت ام جنحاً ، وبالتالي فأن الفعل الذي يؤدي الى قيام جريمة يتم تحويل الدعوى الى النيابة العامة للبت فيها في حين تحتفظ النيابة الادارية الحق في تأديب الموظف من اجل تقويم السلوك وردع المخالفين حتى وان بدأت الدعوى بالنيابة العامة فيتم اتخاذ اللازم .[٢]

---

[١] لقاء مكتوب بقاضي التحقيق السابق المنتدب لقضايا النزاهة (باسم الشبلي) ، العراق ،٢٠١٦/٩/١٠.

[٢] لقاء مكتوب برئيس نيابة مركز المعلومات في النيابة الادارية (محمود حمدي) ،مصر . ٢٠١٦/٩/٢٢.

المطلب الثالث
مكتب المفتش العام

تعتبر وظيفة المفتش العام من الوظائف المهمة التي كانت ولا تزال تحظى بالأهمية اللازمة والمكانة المرموقة من قبل الحكومات ، وذلك لخطورة المهمات التي يقوم بها من مراقبة تطبيق القانون وحسن تنفيذه من قبل الموظفين ومتابعة أعمالهم وتقويم واجباتهم والتحقيق مع الموظف الفاسد في الأعمال المنحرفة التي ارتكبها وردعه بالجزاء المناسب ، كل تلك الأعمال من أجل تحقيق الصالح العام وتنظيم أجهزة متطورة وسائرة وفق القواعد والقوانين من اجل حسن عمل الإدارة والارتقاء بدوائر الدولة إلى مصاف الدول المتقدمة .[1]

لعل أول ظهور دائرة المفتش العام في العراق في عام ٢٠٠٤ عندما أصدر مدير سلطة الائتلاف المؤقت في العراق بول بريمر الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ والنافذ الى الآن [2]، والذي جعل لهذه الدائرة استقلالية في القيام بأعمالها الرقابية ومكافحة أعمال الفساد المالي والإداري في الوزارات المعنيَة ، وبموجب هذا الأمر يتم تعيين مكتب المفتش العام في كل وزارة من قبل رئيس السلطة التنفيذية ويتم المصادقة عليه من قبل البرلمان .[3]

ومن خلال ما تمَ ذكره لابد من تعريف المفتش العام والأجهزة المشابهة له في القانون المقارن ، وبيان تشكيلات تلك الاجهزة واختصاصاتها في مكافحة أعمال الفساد وسيتم توضيحها على ثلاثة فروع وكما يلي :

الفرع الاول / التعريف بمكتب المفتش العام .

المراد بالمفتش العام وكما يشار إليه في الأمر رقم (٥٧) لسنة٢٠٠٤ " هو شخص طبيعي مستقل حزبياً وذو خبرة مهنية وكفاءة وظيفية في مجال الاختصاص ، ويتمتع بصلاحيات محددة ومنصوص عليها بموجب القانون تؤهله لأداء مهمته التي كلف بأدائها ، والتي تتمثل بالتقصَي والتحرَي والتحقيق وتقويم الأداء وفقاً للمعاير المهنية المعترف بها ، والتأكد من تطبيق القوانين وتنفيذها بصورة صحيحة من قبل الموظفين وكشف الفساد المالي والاداري وتشخيص فاعله لمحاسبته " .[4]

ولعل من الأسباب التي دعت إلى إنشاء مكتب المفتشين العمومين في الوزارات كافة لمواجهة أعمال الفساد المنتشر في تلك الوزارات حيث يتم إنشاء برنامج فعالٍ لإخضاع تلك

---

[1] كلاويش مصطفى ابراهيم الزلمي ، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق ، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، كلية الحقوق ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٤ .

[2] سيروان عدنان ميرزا الزهاوي ، مصدر سابق ، ص ١٠٥.

[3] أنظر : المادة (٣/ القسم ٣) من امر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ والخاص بإنشاء دائرة مفتش عام بالوزارات .

[4] أحمد دولار أحمد ، مصدر سابق ، ص ٥٩ .

الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق ؛ بغية رفع مستويات المسئولية والنزاهة والإشراف في إدارة الوزارات ومنع التبذير والغش وإساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الأعمال المخالفة للقانون .[١]

إن مهمة المفتش هي التفتيش والبحث في دوائر الدولة المختلفة وهذا الأمر يتطلب تعامله مع كافة الموظفين بكل فئاتهم والمناصب الإدارية ، والموظفون يختلفون بشهاداتهم وثقافاتهم وكذلك نوعية البيئة التي يعيشون بها ، والمفتش مكلف بهذه المهمة ليس للاطلاع على جوانب الضعف الموجودة ومحاسبتهم عند الأخطاء أو العيوب نتيجة أعمالهم ، وإنما إرشادهم وتقديم المساعدة لهم ووضع مقترحات لعلاج الأزمة الراهنة وفقا للقوانين السائدة و لا يستغل المفتش العمومي الموظف ويجعله في حالة رعب وقلق ، وبالتالي يجب اختيار المفتش العمومي اختيارا دقيقا ذو صفات مميزة لأهمية هذه الوظيفة.[٢]

واذا رجعنا الى القانون المقارن نجد أن هيئة الرقابة الادارية في مصر هي الجهاز المشابه لعمل مكتب المفتش العام بعض الشي في أعمالها من حيث الرقابة والتفتيش والتدقيق على اعمال الفساد والحد من تلك الاعمال ، فقد أنشئت في عام ١٩٥٨ كأحد قسمي النيابة الادارية بغرض التحرّي عن المخالفات المالية والإدارية والكشف عنها ونتيجة لازدياد تبعات الرقابة الإدارية تم فصلها في عام ١٩٦٤ عن النيابة الادارية وتحولت بموجب القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ الى هيئة مستقلة تتبع مجلس الوزراء .[٣]

من أجل التوسع في اختصاصاتها ؛ فقد أعطى القانون رقم (٧١) لسنة ١٩٦٩ المعدل للقانون السابق صلاحيات واسعة لهيئة الرقابة الإدارية من حيث ممارسة كافة أعمال الرقابة المالية والإدارية والفنية وحتى الجنائية ، ومكافحة صور الفساد الإداري والمالي من خلال التصدي لإنحرافات الموظف العام ومتابعة مدى التزام الإدارات بتنفيذ القوانين واللوائح الداخلية ولكافة الأنشطة التي تجريها . وقد تم ايقاف العمل بهذه الهيئة بصدور قرار من رئيس الجمهورية في عام ١٩٨٠ وبعدها تم صدور قرار جديد من رئاسة الجمهورية أيضا بإعادة العمل اليها . ولم يقف التنظيم القانوني عند هذا الحد من قبل المشرع المصري ، وإنما حرص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ بالتأكيد على هكذا أنواع من الرقابة وضرورة تقييد المشرع بعدد من القيود التي تضمن استقلالها في اداء اعمالها .[٤]

---

[١] انظر : القسم الاول من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ والخاص بمكاتب المفتشين العموميين .

[٢] كلاويش مصطفى ابراهيم الزلمي ، مصدر سابق ، ص ١٤٠ وما بعدها .

[٣] لمزيد من التفصيل راجع : قانون اعادة تنظيم الرقابة الادارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ .

[٤] احمد دولار احمد ، مصدر سابق ، ص ١١٢.

إضافة إلى هيئة الرقابة الإدارية ، هنالك جهاز يمارس أعمال المراقبة وتحقيق العدالة وتطوير مستوى الخدمة المدنية ووضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة أداء العاملين وهو الجهاز المركزي للتنظيم والادارة الذي انشيء وفقا للقانون رقم(١١٨) لسنة ١٩٦٤ والذي حل محل ديوان الإصلاح الذي انشئ بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ .[١]

الفرع الثاني تشكيل مكتب المفتش العام

من خلال الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر من مدير سلطة الائتلاف المؤقتة فقد تم إنشاء مكتب المفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات ، ويتم تعيين المفتش العام في كل وزارة من قبل رئيس مجلس الوزراء ولمدة (٥) سنوات قابلة للتجديد ومن ثمّ يتم المصادقة على التعيين من قبل البرلمان العراقي بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه .[٢]

ومن خلال الأمر الصادر بالتشكيل يتضح أن للمفتش العام مكتبا بكل وزارة أي يعد بدرجة وكيل وزير في الوزارة ، وبالتالي فإن المفتش العام مستقل في عمله ولا يحتاج الى إذن الوزير في إكمال أعماله من حيث الاستقلال في اتخاذ القرارات وتشكيل اللجان كالتحقيق والتدقيق والتقويم وكذلك الاستقلال المالي ايضا .[٣]

في مصر نصت المادة (١) من القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ على أن " الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي وتشكل الهيئة من رئيس ونائب له وعدد كاف من الأعضاء " [٤]،وبالتالي فهي تتبع الى رئيس المجلس التنفيذي (رئيس مجلس الوزراء) والغرض المستهدف من هذه التبعية هو للتأكد من عدم خروج الهيئة عن قرار إنشائها وتنفيذ أعمالها ونشاطاتها وفق ما هو مقرر بالقانون .

أما الجهاز المركزي للتنظيم والادارة فهو يتكون من هيئة مستقلة تلحق بمجلس الوزراء ويتألف من إدراة مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها بقرار من رئيس الجهورية وإدارات عامة أخرى يحدد اختصاصاتها من رئيس الجهاز الذي يكون له سلطة الوزير .[٥]

---

[١] لمزيد من التفاصيل أنظر : الموقع الرسمي للجهاز المركزي للتنظيم والادارة .

www.cavo.gov.eg

[٢] أنظر : المادة (٣- القسم الثاني)من الامر رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ والخاص بتشكيل مكاتب المفتشين العمومين.

[٣] كلاويش مصطفى ابراهيم الزنكي ، مصدر سابق ، ص ١٧٩ وما بعدها .

[٤] لمزيد من التفصيل انظر : قانون انشاء هيئة الرقابة الادارية رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ .

[٥] انظر : المادة (١ و ٢) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والادارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ .

الفرع الثالث / اختصاص مكتب المفتش العام

تمارس مكاتب المفتشين العموميين في كافة الوزارات والدوائر الخدمية التابعة للوزارة اختصاصاتها في الرقابة والتدقيق والتحقيق الاداري من أجل كشف أعمال الفساد والقضاء عليها ، فلهم الحق بمراجعة كافة السجلات وكل ما تقوم به بغية تحقيق الشفافية والنزاهة في أعمالها ، وكذلك إمكانية الوصول إلى كافة مراكز المعلومات واستدعاء الشهود وسماع الأقوال ، وكذلك أماكنية إلزام الموظفين بتبليغ مكتب المفتش العام بأعمال الفساد واستقبال الشكاوى المتعلقة بالغش والتزوير والتبذير وإساءة استخدام السلطة وغيرها من صور الفساد . ولها الحق بإحالة تقاريرها الى الجهات الادارية والنيابية والقضائية المناسبة ؛ لاتخاذ ما يلزم بشان المخالفات والتجاوزات ، والتعاون التام مع تلك الجهات الخاصة بتطبيق القانون من أجل مكافحة أعمال الفساد والحفاظ على المال العام .[١]

أما هيئة الرقابة الإدارية فهي تمتاز باختصاصات رقابية واسعة تشمل مجالات عديدة من النشاط الإداري حيث يناط بها البحث عن أوجه القصور في العمل ومتابعة تنفيذ القوانين والكشف عن المخالفات المالية والإدارية . وحتى الجرائم الجنائية التي تقع بين العاملين في مباشرة اختصاصاتهم وكذلك البحث في الشكاوى التي يقدمها المواطنون ، ولها حق الاطلاع على كافة البيانات حتى وان كانت سرية ، والتحري والمراقبة السرية لأشخاص المتهمين بأعمال الفساد إن رأت لذلك مقتضى .[٢]

أما الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فيتمثل اختصاصه بالمتابعة ، والتفتيش لأداء الموظف العاملين والتاكد من سلامة اعمالهم وكفاءته وكذلك إجراء التفتيش الدوري المفاجئ ورفع التقارير إلى رؤوساء الجهاز والجهات المعنية .[٣]

---

[١] أنظر : القسم (٥) من أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ والخاص بمكاتب المفتشين العموميين .

[٢] احمد دولار احمد ، مصدر سابق ، ص ١٤٥.

[٣] كلاويش مصطفى ابراهيم الزلمي ، مصدر سابق ، ص ٩٩ .

المطلب الرابع
دور القضاء في مكافحة الفساد الاداري

إنّ استقلال القضاء هدف خالد من أجل تحقيق العدالة ، نادت به المجتمعات والشعوب الحرة التي وقفت بوجه الاستبداد والطغيان من أجل بناء مؤسسات قانون تسير بالدولة الى مصاف الدول المتقدمة ، وعند التأمل في النظم الدستورية والقانونية لأي دولة في العالم المتحضر نجدها تجتمع تحت مبدأ " استقلال القضاء " وتتباهى به ، وأضحى ذلك المبدأ حقا دستوريا أصليا يرتبط بحماية الحقوق والحد من الأعمال المخالفة للقانون . ونجد ان المشرع الدستوري في العراق قد نص على مبدأ استقلال القضاء بمؤسساته بمحاكمه وفرض رقابته من أجل الكف عن الأعمال المخالفة والحد منها . [١]

إن مبدأ الفصل بين السلطات التي تأخذ به الدول ، يعد من أهم عوامل استقلال القضاء في البلاد فكل سلطة تمارس دورها سواء التشريعي أو الرقابي تجاه السلطة الاخرى ووفقا للقانون . فوجود مبدأ الفصل بين السلطات وعدم عزل القضاء والاستقلال الفني و المالي والإداري يحقق مبدأ استقلال القضاء داخل الدولة . [٢]

إنّ تعدد الأجهزة الرقابية داخل الدولة وكل جهاز يمارس أعماله في مكافحة أعمال الفساد الإداري قد لا ينهي الخلاف حول أعمال الفساد والقضاء عليها إلا بإحالة الشخص الفاسد إلى القضاء ؛ لأنه السلطة الوحيدة في البلاد التي تفرض العقوبات على القائمين بأعمال الفساد ومخالفة القانون ، إن دراسة دور القضاء في مكافحة الفساد الإداري يوجب علينا معرفة ما هي الجهات المختصة للحد من تلك الأعمال ومعرفة تشكيلاتها واختصاصها في الحد من أعمال الفساد وعلى ثلاثة فروع وكما يلي :

الفرع الاول / السلطة القضائية في العراق .

نصت المادة (٨٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن " السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر احكامها وفقا للقانون" ، وكذلك نص المادة (٨٨) التي نصت على أن " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم غير القانون ولا يجوز لاي سلطة التدخل في القضاء أو شئون العدالة " [٣]، حيث ضمن الدستور استقلالية القضاء بمحاكمه وبقضاته وبأعماله باعتباره السلطة الثالثة في الدولة و هي الجهة الوحيدة التي تنظر في

---

[١] انظر : المادة (١٩) من دستور العراق الدائم عام ٢٠٠٥ .

[٢] القاضي سالم روضان الموسوي . مبدأ استقلال القضاء في التشريعات العراقية . بحث منشور على شبكة الانترنت . ص ٢ .
www.iqmag.net

[٣] لمزيد من التفصيل انظر : الفصل الثالث . السلطة القضائية من دستور العراق الدائم عام ٢٠٠٥ .

كافة القضايا ويتم الحكم فيها تحقيقا للعدالة وكذلك الجهة المفسرة للقوانين التي تصدر من أجل حسن تنفيذها .

ومن خلال المادة (١١) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٧ والتي بينت انواع المحاكم الموجودة في العراق وهي كالاتي :

١- محكمة التمييز : هي الهيئة القضائية العليا التي تمارس الرقابة القضائية على جميع المحاكم ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .[1]

٢- المحكمة الاتحادية العليا : وهي هيئة قضائية مستقلة ماليا واداريا تنظر في الدعاوي التي تنشا عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة وكذلك الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والمحافظات والإدارات المحلية وكذلك الفصل في المنازعات بين حكومة الاقليم والمحافظات والمصادقة على نتائج الانتخابات النهائية ، بالاضافة الى البت برقابة دستورية القوانين ضمانا لإحترام وسيادة الدستور في الدولة .[2]

٣- محاكم الاستئناف : هي الهيئة القضائية العليا لمحاكم محافظة واحدة أو أكثر . للنظر بالاحكام الصادرة من المحاكم العادية .[3]

٤- محاكم الجنايات : وهي المحاكم الجزائية التي تشكل في مركز كل محافظة للنظر في كافة الجرائم الجنائية التي تحال اليها من محاكم التحقيق او من محاكم الجنح وتكون أحكامها قابلة للطعن فيها أمام محكمة التمييز فقط .[4]

٥- محكمة البداءة : وهي محكمة تشكل في مركز كل محافظة أو قضاء ويجوز تشكيلها في النواحي تنظر في الدعاوي المدنية المنصوص عليها في قانون المرافعات العراقي ويطعن في احكامها الصادرة امام محكمة الاستئناف أو تصدر أحكاما تكون قابلة للطعن فيها امام محكمة التمييز .[5]

وهنالك أنواع أخرى من المحاكم منها محكمة الأحوال الشخصية ومحكمة المواد الشخصية ومحاكم التحقيق ومحاكم الجنح ومحاكم الأحداث والمحاكم الإدارية ومحاكم العمل ومحكمة العمل العليا .[6]

---

(1) ينظر : المادة (١٢) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٧ .

(2) ينظر : المواد (١-٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ .

(3) ينظر : المادة (١٦) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٧ .

(4) [illegible] ... العراقي ، مجلة مركز دراسات الكوفة ، جامعة الكوفة ، ٢٠٠[illegible] ، ص[illegible] .

(5) ينظر : المادة (٢١) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٧ .

(6) للمزيد من التفصيل ينظر : المادة (١١) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٧ .

كافة القضايا ويتم الحكم فيها تحقيقا للعدالة وكذلك الجهة المفسرة للقوانين التي تصدر من أجل حسن تنفيذها .

ومن خلال المادة (١١) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٧ والتي بينت انواع المحاكم الموجودة في العراق وهي كالاتي :

١- محكمة التمييز : هي الهيئة القضائية العليا التي تمارس الرقابة القضائية على جميع المحاكم ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .[١]

٢- المحكمة الاتحادية العليا : وهي هيئة قضائية مستقلة ماليا واداريا تنظر في الدعاوي التي تنشا عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة وكذلك الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والمحافظات والإدارات المحلية وكذلك الفصل في المنازعات بين حكومة الإقليم والمحافظات والمصادقة على نتائج الانتخابات النهائية ، بالاضافة الى البت برقابة دستورية القوانين ضمانا لإحترام وسيادة الدستور في الدولة .[٢]

٣- محاكم الاستئناف : هي الهيئة القضائية العليا لمحاكم محافظة واحدة أو أكثر . للنظر بالاحكام الصادرة من المحاكم العادية .[٣]

٤- محاكم الجنايات : وهي المحاكم الجزائية التي تشكل في مركز كل محافظة للنظر في كافة الجرائم الجنائية التي تحال اليها من محاكم التحقيق او من محاكم الجنح وتكون أحكامها قابلة للطعن فيها أمام محكمة التمييز فقط .[٤]

٥- محكمة البداءة : وهي محكمة تشكل في مركز كل محافظة أو قضاء ويجوز تشكيلها في النواحي تنظر في الدعاوي المدنية المنصوص عليها في قانون المرافعات العراقي ويطعن في أحكامها الصادرة أمام محكمة الاستئناف أو تصدر أحكاما تكون قابلة للطعن فيها امام محكمة التمييز .[٥]

وهنالك أنواع أخرى من المحاكم منها محكمة الأحوال الشخصية ومحكمة المواد الشخصية ومحاكم التحقيق ومحاكم الجنح ومحاكم الأحداث والمحاكم الإدارية ومحاكم العمل ومحكمة العمل العليا.[٦]

---

[١] أنظر : المادة (١٢) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٧ .

[٢] أنظر : المواد (١-٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ .

[٣] أنظر : المادة (١٦) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٧.

[٤] احمد عبيس نعمة الفتلاوي ، السلطتان القضائية والتشريعية طبقا للدستور العراقي ، مجلة مركز دراسات الكوفة ، جامعة الكوفة ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٦ .

[٥] أنظر : المادة (٢١) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٧.

[٦] لمزيد من التفاصيل أنظر : المادة (١١) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٧ .

او تشكيل محاكم خاصة للنظر بأعمال الفساد الإداري او محاكم استثنائية مخالف للقانون . وتقوم هيئة النزاهة العراقية بعد أنيطت بالجهة القضائية التي تأخذ على عاتقها أعمال التحقيق ، والاتهام باعتبار قاضي التحقيق من محكمة التحقيق يكون مختصا بقضايا النزاهة ، وكذلك محققون هيئة النزاهة يكونون مختصين لها في أعمالهم ، وينتهي الامر إمّا بغلق الدعوى وفق المادة (١٣٠) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ أو الإحالة الى المحكمة المختصة سواء محكمة الجنح أو محكمة الجنايات للنظر بتلك الدعوى والحكم فيها .[٢]

او صدور أحكام تدين أعمال الفساد من قبل المحاكم المختصة وكلّ حسب التكييف القانوني للسلوك الإجرامي والعقوبة المقررة لذلك السلوك يجري وفق قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٣٠) لسنة ١٩٧٩ ، والمنظم اختصاص كل محكمة والطرق المتبعة بإجراءات السير بالدعوى والحكم فيها ، وكذلك طرق الطعن في الدعوة فلا توجد جهة محددة للطعن بالأحكام الصادرة نتيجة اعمال الفساد وانما الطعن في الحكم يرجع إلى الجهة التي يميز فيها القرار والتي تتبع لها المحكمة المختصة بإصداره .[٣]

أما محاكم القضاء الإداري فقد أنشئت لأول مرة في العراق بموجب التعديل الثاني من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٩٧ ، وبموجب القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ والتي تختص بالنظر في صحة الأوامر والقرارات التي تصدر من الافراد والهيئات في دوائر الدولة

---

[١] انظر : المادة (٩٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

[٢] انظر : قرار محكمة جنايات الكرخ الثانية ذي العدد ١٣٤/ج٢/٢٠١٥ في ٢٠١٥/٥/١٠ والمتضمن الحكم على المتهم (س) وفق المادة ٣١٦ من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ جريمة اختلاس وفق قرار الاحالة من قاضي التحقيق المختص بقضايا النزاهة المرقم (٥٩) لسنة ٢٠١٥ ، وكذلك انظر : قرار قاضي تحقيق هيئة النزاهة للقضية المرقمة (١٦١٤/ ق/١/٢٠١٦) بتاريخ ٨/٩/ ٢٠١٦ والمتضمن غلق التحقيق مؤقتا وفق المادة (١٣٠) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي والافراج عن المتهم رئيس مجلس النواب العراقي سابقا (س .ع) المرفوع عنه الحصانة البرلمانية بجلسة مجلس النواب العراقي رقم (٩) بتاريخ ٢٠١٦/٨/٩ ووفقا للطلب المقدم من قبل مكتبه ذي العدد (م.د.١٧٧) بتاريخ ٢٠١٦/٨/٨ ، نتيجة اتهامات وزير الدفاع العراقي (خ .م) له بالفساد في جلسة استجوابه المرقمة (٨) في ٢٠١٦/٨/١ مع عدد من اعضاء البرلمان العراقي ، وذلك لان اتهامات وزير الدفاع لم تكن مستندة الى ادلة وقرائن قوية وفعالة وتم أخلاء سبيله من قبل القضاء ولم تثبت عليه اي جريمة فساد .

[٣] انظر : قرار المحكمة الجنائية المختصة بقضايا النزاهة بصفتها التمييزية الهيئة الثانية ذي العدد ٧٨٥ / ت ٢ / ٢٠١٦ والمتضمن المصادقة على الحكم الصادر من قاضي التحقيق المختص بقضايا النزاهة بتاريخ ٢٠١٦/٨/٩ قضية رئيس مجلس النواب العراقي سابقا (س .ع) بعد الطعن بالقرار من قبل وكلاء كل من رئيس هيئة النزاهة العراقية و المشتكي وزير الدفاع (خ . م) .

والقطاع العام [1]، إضافة إلى محكمة قضاء الموظفين التي تنظر في القضايا التاديبية للموظف اي قضايا الموظف والادارة .

الفرع الثاني / السلطة القضائية في مصر

يختلف النظام القضائي من دولة إلى أخرى تبعا لتوزيع الاختصاصات فيما هو إداري أو جنائي أو مدني أو تجاري وغيرها من الاختصاصات ، فنظام القضاء الموحد يقصد به أن المنازعات التي تثور بين الإدارة والأفراد تدخل في اختصاص نفس الجهة القضائية التي تتولى المنازعات بين الأفراد أنفسهم أي أن القضاء يكون موحدا لكافة المنازعات [2]؛ في حين يقصد بنظام القضاء المزدوج هو أن تحكم المحاكم العادية في المنازعات التي تحصل بين الأفراد أنفسهم ، سواء أكانت جنائية أو مدنية أو تجارية والاحوال الشخصية ، وأن تعهد المنازعات الإدارية إلى قضاء متخصص كمجلس الدولة وتشكيلاته للنظر فيها . [3]

ومنذ عام ١٩٤٦ إلى الآن تأخذ مصر بنظام القضاء المزدوج كفرنسا ، فقد تم إنشاء مجلس الدولة المصري وهو هيئة مستقلة عن جهة القضاء العادي ، للنظر في المنازعات الادارية بين الأفراد والادارة ، وقد صدرت عدة قوانين لمجلس الدولة ومنها على التعاقب ١٩٤٩ و عام ١٩٥٥ وعام ١٩٥٩ ، وأخيرا القانون الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ والذي قرر اختصاص مجلس الدولة بسائر المنازعات الإدارية واعتباره القاضي العام في المنازعات الإدارية . [4]

فجهة القضاء العادي تتكون من محكمة النقض وهي تعد قمة النظام القضائي المصري ومقرها في القاهرة ، ومحاكم الاستئناف وهي ثاني مرحلة للتقاضي في مصر والتي يلجأ الها أطراف الدعوى في حالة عدم قبولهم بما قضت به المحاكم الابتدائية التي تختص بالنظر بجميع الدعاوى المدنية والتجارية ، وكذلك المحاكم الجزائية ومحاكم الأسرة والمحاكم الاقتصادية والنائب العام الذي هو رأس الهرم في جهاز النيابة العامة . [5]

اما الجهة المختصة بالمنازعات الإدارية فهي مجلس الدولة الذي يتكون من المحكمة الإدارية العليا التي تختص بالطعون المرفوعة من محكمة القضاء الإداري والتي بدورها تنظر تنظر في كافة دعاوى العقود الادارية والقرارات الادارية ومنازعات الضرائب والرسوم ودعاوى الجنسية

---

(1) انظر : المادة (٧/ثانيا / د) من التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٩٧.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الاداري مبدأ المشروعية أو سيادة القانون الاختصاص القضائي لمجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٤ ، ص ٩٥.

(3) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، ج١ (أختصاص مجلس الدولة) ط:١٤ ، مطابع السعدني ، الاسكندرية ، ٢٠١٢، ص ١٣.

(4) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، نفس المصدر اعلاه ، ص ١٢١ وما بعدها .

(5) انظر : قانون السلطة القضائية رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢ .

وغيرها من الدعاوى التي يعطي القانون الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري للنظر فيها ، وكذلك المحكمة الإدارية التي تنظر في المنازعات التي لا تنظرها محكمة القضاء الاداري والتي يعطي القانون الاختصاص للمحكمة الادارية للنظر فيها ، وكذلك المحاكم التأديبية التي تنظر المنازعات التي تتعلق بتأديب الموظف العام والتي تحركها النيابة الادارية .[1]

إن وجود قضاء متخصص للنظر بالدعاوي والمنازعات بين الإدارة والأفراد وكذلك محاسبة الموظفين المخالفين والمقصرين في أعمالهم يؤدي إلى الحد من أعمال الفساد الإداري والقضاء عليها ، فمحاكم التأديب والتي تنظر في المخالفات الإدارية والمالية للموظف العام ، وكذلك للدرجات الوظيفية العليا ؛ وكذلك المحاكم الجزائية في حالة ارتكاب الموظف فعلاً يحاسب عليه جزائيا تُعدُّ وسائل حماية كافية للحد من أعمال الفساد والقضاء عليها .

---

(1) لمزيد من التفصيل راجع : د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٥٧ وما بعدها .

المبحث الختامي

دور إتفاقية الامم المتحدة في مكافحة الفساد الاداري

لقد اصبحت ظاهرة الفساد الاداري ظاهرة عالمية تهدد جميع الدول ، فلم تقتصر اعمال الفساد على حدود دولة معينة او مجموعة من الدول ، وأنما انتشرت كالوباء في كافة الدولة مخترقة بذلك كافة الانظمة الادارية . ومغيرة بتنظيمات الجهات الإدارية لتلك الدول ومتجهة بها الى الهاوية مؤثرة على سياسات الدول وحكوماتها .

فلم تقتصر أعمال الفساد الإداري على الدول النامية فقط بل انتشرت تلك الأعمال في الدول المتقدمة الملتزمة بالانظمة والقوانين ، والتي تكن فيها الجهات الإدارية ذات دقة وانسيابية عالية في القيام باعمالها على أتم وجه ودون أي ضغوطات أو محاولات لإي أعمال مخالفة تهوي بتلك الجهات الى التفكك والإنحلال . وكذلك يتمتع موظفيها بضمانات وحمايات لحقوقهم مقابل تقديم افضل الخدمات للمجتمع وتحقيق المصلحة العامة على اتم وجه .

إن إنتشار أعمال الفساد في معظم الدول ودخوله بكافة اجهزة ومصالح الدول ؛ ادى بتلك الدول الى عقد اتفاقية دولية لمكافحة أعمال الفساد الاداري والقضاء عليه ، وهي اتفاقية الامم المتحدة لعام ٢٠٠٣ والموقعة من قبل معظم دول العالم والتي تأخذ على عاتقها مكافحة أعمال الفساد ومحاربة المفسدين عن طريق التزام الدول ببنود تلك الاتفاقية والنص في قوانينها على ما جاءت به نصوص ، كأنشاء أجهزة مستقلة لمكافحة الفساد وردع المفسدين وتسليم المجرمين وغيرها من المواد التي يجب على الدول الالتزام بها في حالة المصادقة على تلك الاتفاقية واعتبارها سارية المفعول داخل الدولة وفقا للنصوص التشريعة المتضمنة للعمل بتلك الاتفاقية.

ان الخوض في تلك الاتفاقيات ومعرفة الدول التي التزمت بها وتطبيقاتها للحد من اعمال الفساد لا بد من معرفة هذه الاتفاقية ونبذة عن بعض الدول التي انضمت اليها و كذلك ناخذ بعض التطبيقات العملية لتفعيل اتفاقية الامم المتحدة وعلى مطلبين وكما يلي :

المطلب الاول

التعريف بإتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

إن الإتفاقية الدولية هي التزام بين الدول والمجتمع الدولي يكون المستفيدون من احكامها الاشخاص الموجودون في اقليم الدول الداخلين في ولايتها وقد عرفت منظمة الامم المتحدة الاتفاقية " بانها مصطلح دولي يعبر عن اتفاق ثنائي او متعدد الاطراف بين الدول يمكن ان يكون مفتوحا او مغلقا للدول الاخرى التي لم تساهم في اعدادها ويدرج في نطاق الاتفاقية الدولية " .[1]

ولعل إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الموقعة عام ٢٠٠٣ هي خير مثال عن الاتفاق بين الدول من اجل مكافحة ظاهرة معينة داخل المجتمعات والحد منها من اجل تطور وازردها تلك الدول واداراتها . وقد جاء في ديباجة الاتفاقية " ان الدول الاطراف في هذه الاتفاقية يقلقها ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها مما يقوض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الاخلاقية والعدالة ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر وكذلك الصلات القائمة بين الفساد وسائر اشكال الجريمة وخصوصا الجريمة الاقتصادية بما فيها غسيل الاموال وايضا حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الموجودات يمكن ان تمثل نسبة كبيرة من موارد الدولة التي تهدد الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة " ، اما المادة (١) من الاتفاقية فقد نصت على اغراض الاتفاقية وهي " ترويج وتدعيم التدابير الرامية الى منع الفساد بصورة أكفأ و وأنجح ، وترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد ، وتعزيز النزاهة والمساءلة والادارة السليمة للشئون العمومية والممتلكات العمومية .[2]

---

[1] ابحى حسين على حسين ، دراسة مقارنة بين اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصري وخاصة في مجال الفساد الاداري ، هيئة النيابة الادارية ، وزارة العدل ، ٢٠١٠، ص ٢٢.

www.f-law.net

[2] اتفاقية الامم المتحدة لمكافة الفساد .

www.un.org

المطلب الثاني

التطبيقات العملية لتفعيل الاتفاقية

نصت المادة (٦٥) من الاتفاقية على ان " تتخذ كل دولة طرف وفقا للمبادئ الاساسية لقانونها الداخلي ما يلزم من تدابير بما فيها التدابير التشريعية لضمان تنفيذ التزامها بمقتضى هذه الاتفاقية . و يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد تدابير أكثر صرامة أو شدة من التدابير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية من أجل منع الفساد ومكافحته " .

ومن خلال ما سبق فان انضمام الدول الى تلك الاتفاقية والتصديق عليها يكون بالنص في قوانينها على أحكام وقواعد تلك الاتفاقية والالتزام بها من قبل الدول ، واتخاذ ما يلزم من تدابير من اجل الحد من اعمال الفساد بتشريع قوانين تجريم اعمال الفساد وانشاء اجهزة رقابية وأجهزة مختصة لمكافحة تلك السلوكيات والحد منها .

اما عن توقيع الاتفاقية فقد وقعت معظم دول العالم الاتفاقية بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٩ ومنها فرنسا ومصر ، اما عن دخول الاتفاقية حيز التنفيذ داخل الدول فيكون بالتصديق عليها فرنسا بتاريخ ٢٠٠٥/٧/١١ ، أما مصر فقد صادقت عليها في ٢٠٠٥/٢/٢٥ ، أما العراق فقد أنظم الى الاتفاقية في ٢٠٠٨/٣/١٧ . (١)

ان القول بأنتشار اعمال الفساد في الدول النامية دون الدول المتطورة هو امرأ مغلوطا ، فظاهرة الفساد الاداري تكون موجودة في جميع الدول متى ما تتهيأ لها البيئة والاشخاص المناسبين للقيام بتلك الاعمال . ففي فرنسا اوضحت منظمة الشفافية الدولية في تقريرها السنوي ان فرنسا لا تفعل ما يكفي للحد من اعمال الفساد ؛ وفيّ استطلاع رأي لوكالة (TNS) في أكتوبر عام ٢٠١١ اشارت فيه الى أن ٧٢% من الجمهور الفرنسي كان اعتقادهم بأن السياسين فاسدون في الدولة . وكذلك قيام أعمال فساد في الانتخابات كالحملات الانتخابية الرئاسية عام ٢٠٠٧ وغيرها من الاعمال التي يرتكبها الموظفيين العموميين . (٢)

أن اهم ما جاء بالاتفاقية هو ضرورة استقلال الاجهزة القضائية والاجهزة النيابية لما له دور حاسم في مكافحة أعمال الفساد واتخاذ التدابير اللازمة لتدعيم النزاهة في البلاد (٣)، وكذلك أتخاذ

---

(1) States of the Organization to the United Nations Convention against Corruption up to 10.10.2016 . www.unodc.org

(2) Corruption in France. www.wikipedia.org

(٣) أنظر : المادة (١١) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافة الفساد ٢٠٠٣ .

التدابير التشريعية اللازمة للحد من الثراء غير المشروع وأتخاذ كافة الاجراءات من اجل الحد من تلك الاعمال المخالفة [١]؛ وكذلك اتخاذ التدابير بشأن تجريم غسيل العائدات الاجرامية [٢]. وكذلك اساء تدابير لازمة للموظفيين وتعزيز النزاهة والمسئولية بين موظفيها العموميين وتطبيق معايير سلوكية صحيحة واشراف سليم على اعمال الموظفيين وضرورة الابلاغ عن الاعمال المخالفة ومعاقبة المخالفين في سلوكيات الوظيفة من الموظفيين العموميين والمشرفين عليهم[٣] ؛ وغيرها من الامور التي اشارت اليها الاتفاقية وكذلك تجريم الافعال و الاجراءات القانونية اللازمة للحد من تلك الممارسات .

ان استقلال القضاء في البلاد هو امر اساسه الدستور ولا يوجد قانون يحدد استقلال القضاء [٤]، الا اذا مورست ضغوطات من بعض المتنفذين من اجل تمرير سياستهم . بالنسبة الى الاجهزة النيابية المعنية بمكافحة اعمال الفساد فيجب ان تكون اجهزة مستقلة لا تخضع لضغوطات للقيام باعمالها على أتم وجه .

ففي العراق تعد هيئة النزاهة الجهة المستقلة في مكافحة الفساد وتكون مستقلة ، ويخضع محققيها لقاضي التحقيق المختص بقضايا النزاهة ، فيما تعد جهة النيابة الاداريه مصر هي الجهة المستقلة فهي الامين على الدعوى التأديبية وكذلك النيابة العامة تعد الهيئة القضائية على الدعوى العادية .

أما عن الكسب أو الثراء غير المشروع ، فيوجد في مصر قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المعدل إضافة الى ذلك يوجد جهاز انشأ وفقا للقانون الكسب غير المشروع لحد تلك الاعمال . اما في العراق فيوجد قانون قديم هو قانون الكسب غير المشروع رقم (١٥) لسنة ١٩٦٣ المعدل ، ولكنه ظهر في قانون هيئة النزاهة ( ) لسنة ٢٠١١ ،ولا يوجد جهاز مستقل في العراق للحد من اعمال الكسب غير المشروع.

أما عن غسيل الاموال فيوجد في مصر قانون غسيل الاموال رقم (٢٠) وقد تم انشاء وفقا للقانون ادارة مكافحة جرائم غسيل الاموال وهي تتبع للادارة العامة لمباحث الاموال العامة ؛ اما عن العراق فيوجد قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة ٤

---

[١] أنظر : المادة (٢٠) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافة الفساد ٢٠٠٣ .

[٢] أنظر : المادة (٢٣) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافة الفساد ٢٠٠٣ .

[٣] أنظر : المادة (٨) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافة الفساد ٢٠٠٣ .

[٤] أنظر : المادة (٨٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وكذلك : المادة (١٦٥) من الدستور مصر لعام ٢٠١٤

ان الدول الأقليمية لم تكتفي بالاتفاقيات الدولية لمكافحة أعمال الفساد داخل البلاد وأنما هنالك اتفاقيات أقليمية للحد من أعمال الفساد داخل تلك الدول والتعاون والتكاتف من أجل تطور تلك البلاد ، ومن هذه الاتفاقيات الاقليمية الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الصادرة عن جامعة الدول العربية والموقع عليها في القاهرة عام ٢٠١٠ .

إن وجود اجهزة رقابية عالية وكثرتها لمكافحة اعمال الفساد قد تكون متوقفة او معدومة العمل في حال اصلاح الموظف نفسه ، واصلاح الجهات الادارية بأكملها ، ويكون بقوانين وتعليمات داخلية سليمة يلتزم بها الجميع دون مخالفة وعن طريق مشرفين ملتزمين وكفوئيين يتم اختيارهم وفقا للكفاءة والخبرة وليس للمحاصصة التي تهدم الادارة في الدولة . إن ضمان حقوق الموظفيين العموميين برواتب مجزية وضمان أجتماعي ووجود قانون يحميه عند القيام بأعماله يكون هو الرقيب على أعماله ولا حاجة للاجهزة الرقابية في الاشراف على اعمال الادارة ، لذلك فالأهم هو اصلاح الجهاز الاداري والموظفيين العموميين وردع المخالفين بأشد العقوبات جميعا تؤدي الى الحد من أعمال الفساد .

الخاتمة

من خلال دراسة ظاهرة الفساد الإداري ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات وهي :

أولاً النتائج

١- إن الفساد الإداري لم يعد مجرد فعل مخالف لأحكام القانون ويتم محاسبة المقصر وينتهي الأمر ، وإنما أصبح ظاهرة منتشرة تجوب المجتمعات والدول وتحارب تقدمها وتطورها ، فوجود الفساد وإنتشاره في دولة من الدول هو سبب ضياعها وتراجعها اقتصادياً وأجتماعياً بل وحتى سياسياً سواء السياسة الداخلية أو السياسة الخارجية للبلاد .

٢- ليست بالضرورة أن تشكل أعمال الفساد الإداري جريمة جنائية كالرشوة أو الأختلاس أو غيرها من الافعال التي يحاسب عليها جنائياً ، وإنما هنالك بعض من صور الفساد قد يحكمها القانون الإداري ويحاسب عليها تأديبيا للموظف المخالف كأستغلال المنصب وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة والواسطة والانحراف المالي ، وقد تكون تلك الصور سببا لإرتكاب سلوك يسأل عنه جنائيا .

٣- إن قيام ظاهرة الفساد الإداري في المجتمع تؤثر سلبياً عليه ، ومنها آثار أقتصادية كتراجع في الاعمال وتقليم الخدمات العامة والبنى التحتية والتنمية الاقتصادية للبلاد ، وآثاراً إجتماعية حيث يولد الفساد إتساع المسافة بين الاغنياء والفقراء والقضاء على الطبقة الوسطى وإنتشار اليأس والأحباط بين المواطنين ، وكذلك آثار إدارية وأساسها ضعف الجهاز الإداري وتفككه ، واخيرا آثار سياسية وهي التناحر بين الاحزاب السياسية من أجل الحصول على المناصب وترك خدمة الشعب التي اتوا من اجلها .

٤- تفعيل دور السلطة التشريعية كالبرلمان في ممارسة أعمال الرقابة وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات ، فطالما يمارس البرلمان أعمال الرقابة بكل أمانة وحيادية من خلال وسائله وهي السؤال والتحقيق والاستجواب وسحب الثقة . كان اليد الضاربة ضد أعمال الفساد والمفسدين .

٥- إن أعمال السؤال والتحقيق التي يجريها البرلمان في كشف أعمال الفساد في البلاد قد لا تصل الى ما يتوصل اليه الاستجواب من نتائج ، فالاستجواب يعد من أهم وسائل الرقابة البرلمانية التي يعتمد عليها في الحد من أعمال الفساد وكشف المفسدين ، فهو يخرج بنتيجة سحب الثقة من شخص المستجوب اذا ثبت تقصيره .

٦- إن وجود أجهزة رقابية مستقلة تساعد السلطات في الكشف عن أعمال الفساد يعد ذلك تحقيقا لمبدأ الديمقراطية من أجل حماية الحقوق والحريات ، فوجود تلك الاجهزة المستقلة يعد أمرا مهما وفعالا في الحد من أعمال الفساد الإداري .

٧- وجود أجهزة رقابية مستقلة يشابه عملها للقضاء ؛ ففي العراق تعد هيئة النزاهة الهيئة المستقلة والتي يشابه عملها عمل السلطات القضائية من حيث وجود قضاة ومحققين مستقلين ، فيوجد في هيئة النزاهة محققين يخضعون لرقابة قاضي التحقيق المنتدب لقضايا النزاهة ويتم الأحالة الى المحكمة المختصة في حال ثبوت الفعل على شخص المفسد .
وهذا مشابه للقانون المقارن المصري حيث توجد النيابة الإدارية التي تعد الامين على الدعوى التأديبية فقط ، أما ان كان الفعل يشكل جريمة جنائية فيتم الإحالة الى النيابة العامة ولا يسقط حق النيابة الإدارية في حدود التأديب .

٨- وجود أجهزة رقابية أخرى تمارس دورها على أتم وجه في مكافحة أعمال الفساد ووفق ما يرسم لها القانون ، ففي العراق يوجد مكتب المفتش العام والذي يعد جهازاً مستقلاً ويوجد في كل وزارة وما يقابله في القانون المصري والذي يشابه أعماله هي هيئة الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والذين يمارسون أعمال التفتيش والتحري عن أعمال الفساد والتدقيق وغيرها من الاختصاصات التي يحددها القانون ، وكذلك ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي الذي يمارس دور الرقابة على أعمال الصرف والموازنة العامة وغيرها من العمليات المالية ، وما يقابله في القانون المصري وهو الجهاز المركزي للمحاسبات ، جميعها أجهزة مستقلة تحد من أعمال الفساد الإداري داخل البلاد .

٩- ان تحقق مكافحة أعمال الفساد الاداري في البلاد قد لا يخرج بنتيجة ما لم يكن القضاء قوياً وغير مسيساً لمصالح سلطة او حزب او مصالح شخصية ، فمهما تعددت الاجهزة الرقابية واستعمل البرلمان وسائله في الحد من أعمال الفساد يبقى للقضاء الدور الاساسي في محاربة مرتكبي الفساد .

١٠- ان تكاتف الدول فيما بينها سواء على الصعيد الدولي او الاقليمي يعد أمراً ضرورياً في مكافحة أعمال الفساد الإداري والحد من تلك المخالفات ، ومن هذه الاتفاقيات أتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ ، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الموقعة عام ٢٠١٠ ، والتي أنظمم اليها العراق ومصر لكل من الاتفاقتين ولكن لم نلاحظ الاخذ بكامل نصوص الاتفاقيتين وتطبيقها على أرض الواقع .

ثانيا التوصيات .

يوصي الباحث بما يلي :

١- ضرورة تكاتف كافة سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية وتنسيق الأعمال فيما بينهم من أجل القضاء على آفة الفساد داخل البلاد والمفسدين وجعلهم عبرة لكل من يحاول أن يرتكب مثل تلك الممارسات .

٢- على البرلمان أن لا يتهاون في أي مرتكب لأعمال الفساد من أعضاء السلطة التنفيذية وغيرهم من أصحاب المناصب العليا ، وضرورة محاسبة المقصرين وفقا لقاعدة القانون فوق الجميع وعدم أستثناء اي شخص فاسد على أساس حزبي أو عرقي أو طائفي .

٣- التأكيد على أستقلال السلطة القضائية لانها اليد الضاربة على أعناق المفسدين والحد من تلك السلوكيات ، فضرورة استقلال أعضاء السلطة القضائية ومؤسساتها وعدم تهاونها او مساومتها من أجل مصالح شخصية او حزبية حتى وأن كان لأشخاص متنفذة بالدولة وذوي المناصب العليا .

٤- ضرورة إصلاح الجهاز الاداري ومحاربة المخالفين بأشد العقوبات وعدم التهاون في أي فعل مخالف ، ويكون الاصلاح بأصدار قوانين وتعليمات داخلية بكيفية قيام الموظفين بأعمالهم و معاقبة المخالف بأشد العقوبات وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين ، وجعل الوظيفة العامة خدمة للصالح العام وليست من أجل المصالح الشخصية ، وعمل نشرات وعقد ندوات تثقيفية للموظفين بأعمال الفساد وتجريمها وضرورة التبليغ عن تلك الاعمال من أجل تطوير الجهاز الإداري .

٥- تفعيل دور وسائل الاعلام في كشف أعمال الفساد والتعاون معها في الحصول على المعلومات الكافية التي تدين الاشخاص المفسدين ، وكذلك متابعة شبكات التواصل الاجتماعي وضرورة تشكيل فرق مختصة داخل الاجهزة الرقابية لمتابعة تلك الشبكات وجمع المعلومات والتأكد من صحتها وملاحقة المخالف .

٦- الاعتناء بالهيئات الرقابية وضرورة استقلالها وعدم التدخل بأعمالها ويكون ذلك بتوفير كافة متطلباتها وتخويلها بصورة مطلقة في البحث والتحري والتدقيق عن أعمال الفساد وكشفها .

٧- التأكيد على أستقلال الهيئات الرقابية وعدم التدخل في أعمالها او الهيمنة عليها من قبل حزب معين او ذو منصب في السلطة التنفيذية من أجل مصالحه الشخصية ، وكذلك توفير متطلباتها فمثلا هيئة النزاهة العراقية لا توجد محكمة تحقيق مختصة في كل محافظة للتحقيق بأعمال الفساد وإنما يتم إنتداب قاضي تحقيق من أجل التحقيق بتلك الاعمال وقد يكون لقاضي التحقيق قضايا أخرى ينظر بها وبهذا

تختلط الاعمال وعدم القدرة على التركيز في قضايا النزاهة لانها قضايا شائكة ومعقدة .

٨- وأخيرا إن موضوع الفساد الإداري هو من المواضيع المهمة التي لا بد للدولة التركيز عليها والحد من تلك السلوكيات لتطويرها وتنشيط اقتصادها وتقديم أفضل الخدامات للافراد بكل حيادية ونزاهة ، لذلك لا بد من محاربة اعمال الفساد داخليا ودوليا ويكون ذلك بعقد الاتفاقيات الدولية والتعاون فيما بين الدول بتسليم المطلوبين او الهاربين . وكذلك تقديم المعلومات الاستخباراتية في حالة وجود مسئول في دولة داخل اقليم دولة اخرى وهو مشتبه بقيامه بأعمال فساد .

المصادر

القرآن الكريم

أولاً الكتب

١- د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، اصول الادارة العامة ، منشأة دار المعارف الاسكندرية ،٢٠٠٤ .

٢- احمد زكي بدري ، معجم مصطلحات العلوم الادارية ، دار الكتاب اللبناني بيروت ،١٩٨٤.

٣- د. أحمد محمد نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، دار الفكر، عمان ، الطبع الأولى ، ٢٠١٠ .

٤- د. احمد عبد العزيز عبد العزيز ، تحولات الفساد الاداري في مجتمع متغير (المجتمع العراقي أنموذجا) ، ط١ ، دار غيداء للنشر والتوزيع ، عمان ٢٠١٥ .

٥- د. احمد مصطفى صبيح ، الرقابة المالية والادارية ودورها في الحد من الفساد الاداري ، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٦ .

٦- د. أحمد محمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب ، الاسكندرية ،١٩٩٧.

٧- د. أكايد كريم الركيبات ، الفساد الاداري والمالي مفهومه و آثاره و طرق قياسه وجهود مكافحته ،دار الايام للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ .

٨- د.السيد أحمد محمد علام ، جرائم الفساد وآليات مكافحته في نطاق الوظيفة العامة في ضوء التشريع الجنائي المصري والاتفاقيات الدولية ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠١٦.

٩- د. السيد على شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، ط١، مكتبة الإشعاع، الإسكندرية ١٩٩٩.

١٠- د. ايمن أحمد محمد، الفساد والمساءلة في العراق(ورقة سياسية) مؤسسة فريد ، مكتبة الإردن والعراق ، بيروت ، ٢٠١٣.

١١- د. امير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقة بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة للفساد، ط١ مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية ، ٢٠٠٧.

١٢- بيتر أيغن، شبكات الفساد والأفساد العالمية، ترجمة محمد جديد، الطبعة الأولى، قدمس للنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠٠٥.

١٣- بيرلاكوم، الفساد، ترجمة: سوزان خليل، مكتبة الأسرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩ .

١٤- د. ثروت بدوي ، القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر ، بلا دار نشر ، القاهرة ، ١٩٦٩ .

١٥- د. حمدي عبد الرحمن، الفساد السياسي في أفريقيا، دار القارئ العربي القاهرة، ط١، ١٩٩٣.

١٦- حسني عايش ، الفساد والرشوة في العالم ، مؤسسة الشفافية في الاردن ، عمان ٢٠٠٠ .

١٧- حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨ .

١٨- د. حسنين عبد العال محمد ، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري دراسة تطبيقية مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .

١٩- د. حنان ريحان المضحكي ، الاستجواب البرلماني كأداة من ادوات الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠١٥.

٢٠- .... ، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠١٤ .

٢١- ديالا الحاج عارف، الإصلاح الإداري الفكر والممارسة، دار الرضا ، دمشق ، ٢٠٠٣ .

٢٢- د. درويش إبراهيم، التنمية الإدارية، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٥ .

٢٣- د. رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التشريعية على اعمال البرلمان ، منشأة المعارف الاسكندرية ، ٢٠٠٦ .

٢٤- د. رمزي الشاعر ، الوجيز في القانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨٥ .

٢٥- د. رمضان السنوني و د. عبد السلام بشير الدويبي ، الفساد بين الشفافية والمساءلة ، ط١ ، المركز العالمي للدراسات وابحاث الكتاب الاخضر ، بنغازي ، ٢٠٠٦.

٢٦- د. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع ، الإسكندرية، ٢٠٠٤ .

٢٧- ....، منازعات الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ٢٠٠٥ .

٢٨- د. سعيد محمد الخلفاوي ، الجمهورية الثانية بداية مرحلة سياسية جديدة من تاريخ العراق الحديث ، مكتبة الجليل العربي ، نينوى ، العراق ، ٢٠٠٨ .

٢٩- د. سعيد فايز الدخيل، نظرية الإفساد في الفقة الإسلامي، دار الثقافة، بيروت ٢٠٠١ .

٣٠- د. سليمان بن محمد الجريشي ، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفة، ط١، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، ٢٠٠٣ .

٣١- د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، مطبعة عين شمس ، ١٩٨٦ .

٣٢- .... ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٨ .

٣٣- سليمان محمد الحريش ، الفساد الاداري وجرائم استعمال السلطة ، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض ، ١٤٢٤ هـ .

٣٤- د.صباح كريم شعبان ، جرائم استغلال النفوذ ، دار الحكمة ، جامعة البصرة ، ١٩٨٣.

٣٥- د. صبري السيد ، مبادئ القانون الدستوري ،الطبعة الرابعة ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٤٩ .

٣٦- د. صلاح الدين فهمي محمد، الفساد الإداري لحقوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصاد، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب الرياض، ١٩٩٤ .

٣٧- د.صلاح الدين مصطفى أمين ، الرقابة المالية وديوان الرقابة المالية في العراق ما بين ماضيه ومستقبله ، دارالحرية للطباعة ، بغداد ، ١٩٧٩ .

٣٨- د. طارق المجذوب، الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

٣٩- د. طارق محمود عبد السلام السالوس، التحليل الاقتصادي للفساد: مع إشارة خاصة للقطاع المصرفي المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥ .

٤٠- عادل جابر الجوفي ،الفساد الاداري وتطبيقاته في العراق ، ط٢، مطبعة دار الفكر ، العراق – النجف ، ٢٠٠٩ .

٤١- د. عاصم الأعرجي ، نظريات التطوير والتنمية والإدارية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد، العراق ، ١٩٨٧- ١٩٨٨.

٤٢- د.عبد الرحمن الضحيان، الإصلاح الإداري، ط٢،الكويت،١٤١٢هـ .

٤٣- د. عبد القادر الشيخلي ، معوقات تطوير نظم واجهزة الخدمة المدنية في الاقطار العربية ، دار الفكر والتوزيع والنشر ،عمان ،١٩٨٢.

٤٤- عبد الله البستاني، الوافي، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٨٠ .

٤٥- د. عبد المنعم الحسيني، الآثار السلبية للفساد على التنمية ، ط ١، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٧.

٤٦- د. عبد الوهاب خلاف، علم أصول الفقه، دار القلم، الكويت، ١٤٠٨هـ .

٤٧- د. عبد الكريم درويش ، البيروقراطية والاشتراكية ، دراسة في الادارة والتغيير الاجتماعي ،مكتبة الانكلو المصرية ، القاهرة ، بدون سنة طبع .

٤٨- عصام عبد الفتاح مطر ، الفساد الاداري - ماهيته -اسبابه-مظاهره - الوثائق العالمية والوطنية المعنية بمكافحته ودور الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٥ .

٤٩- د. عطية حسين أفندي ، اتجاهات جديدة في الإدارة العامة، القاهرة، المؤلف نفسه، ٢٠٠١ .

٥٠- علاء فرحان طالب و م. على الحسين حميدي العامري، استراتيجية ممارسة الفساد الإداري والمالي مدخل تكاملي، دار الإيام للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠١٤ .

٥١- د. على حسن الربيعي ، تحديات بناء الدولة العراقية : صراع الهويات مأزق محاصصة الطائفية ، ،دار الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٩ .

٥٢- د. فتوح الشاذلي ، جرائم التعزيز المنظمة في المملكة العربية السعودية ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ١٤١٨ هـ .

٥٣- د. لوي أديب سليمان العيسى، الفساد الإداري والبطالة ، المطبعة الثقافية، عمان ٢٠٠٩ .

٥٤- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ .

٥٥- .... ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف، ٢٠٠٥.

٥٦- د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري(دراسة مقارنة)، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، العراق ، ١٩٩٦ .

٥٧- د. ماهر موسى العبيدي ، مبادئ الرقابة المالية ، الطبعة الثانية ، دار الكتب ، بغداد ، ١٩٨٦ ، ص ٣١ .

٥٨- د. محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٣ .

٥٩- د.محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الفساد الاداري ، دار النهضة العربية ،القاهرة ٢٠١٥ .

٦٠- د. محمد أبو ضيف باشا خليل ، تاديب الموظف العام في ضوء القرار بقانون رقم ١٨لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية ، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ، ٢٠١٦.

٦١- محمد باهي أبو يونس ، الاختيار على اساس الصلاحية للوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ،٢٠١١ .

٦٢- .... ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ .

٦٣- د.محمد بن ابي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، الكويت ، دار الدراسة ، سنة ١٩٨٣.

٦٤- محمد بن براك الفوزان ، المفاهيم والأبعاد في الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ وتاريخ ١٤٢٨/٢/١هـ ، الطبعة الاولى ،مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ،٢٠١٢ .

٦٥- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الادارة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨ .

٦٦- .... ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧.

٦٧- .... ، القضاء الاداري " مبدأ المشروعية أو سيادة القانون الاختصاص القضائي لمجلس الدولة " ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ٢٠١٤ .

٦٨- .... ، النظرية العامة للقانون الاداري ،.دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ، ٢٠٠٩ .

٦٩- .... ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ٢٠٠٩.

٧٠- .... ، رقابة دستورية القوانين ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٤ .

٧١- د. محمد رفعت مصطفى، دور الأعلام في مكافحة الفساد الإداري وانسب السبل لتفعيله، القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة الإكاديمية الفكرية العليا ، دمشق ٢٠٠٦ .

٧٢- د. محمد عبد العزيز عجيمة و د. أيمان عطية ناصف و د. علي عبد الوهاب نجا ، التنمية الاقتصادية ، مطبعة البحيرة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ .
٧٣- د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، ج١ (أختصاص مجلس الدولة) ط:١٤ ، مطابع السعدني ، الاسكندرية، ٢٠١٢ .
٧٤- د. مصطفى العدوان ، الوظيفة الرقابية في النظام السياسي الاردني الواقع والتطلعات في ظل التحول الديمقراطي ، الطبعة الاولى ، د. مصطفى محمود عفيفي ، مبادئ وأصول علم الادارة العامة ، الجزء الاول ، الطبعة الاولى ، مطبعة جامعة طنطا ، ١٩٩٠ ، ص دار الحامد ، ٢٠٠٤ .
٧٥- نيكولا أشرف شالي ، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته (دراسة تحليلية) ، نشر الباحثة نفسها ، بلا سنة نشر .
٧٦- هاشم الشمري ، و ايثار الفتلي ، الفساد الاداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية ، ط١ ، دار اليازوري للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .

ثانياً : الرسائل الجامعية .

١- أحمد حبيب الخبط العباسي ، هيأة النزاهة في العراق حكم القانون والبحث عن العدالة ، أطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، كلية الحقوق ، العراق – بغداد ، ٢٠١٤ .
٢- أحمد دولار أحمد ، الرقابة الادارية والمالية على الادارة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، جامعة الاسكندرية ، كلية الحقوق ، الاسكندرية ، ٢٠١٥ .
٣- اسماء محمد عزت محمد كمال، إشكالية الفساد والنمو الاقتصادي (دراسة تطبيقية على الدول النامية)، رسالة ماجستير ، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠١١.
٤- ايهاب سلام زكي ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، بلا سنة نشر .
٥- حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٦.
٦- رياض محسن مجهول ، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية -البريطاني والامريكي والمصري والعراقي - (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٦ .
٧- سيروان عدنان ميرزا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، ٢٠٠٨ .

٨- صباح عبد الكاظم شبيب ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، العراق ، ٢٠٠٨.
٩- عمر موسى جعفر القريشي، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين، كلية الحقوق، العراق، ٢٠١٣ .
١٠- عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح السياسي دراسة مقارنة بين دول الجنوب، والشمال، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ،٢٠١١ .
١١- نبوية علي محمود الجندي ، الفساد السياسي للدول النامية مع دراسه تطبيقيه للنظام الايراني حتى قيام الثورة الاسلامية (١٩٤١-١٩٧٩) ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة،١٩٨٣ .
١٢- هناء محمد ركبان العبودي، دور التحقيق الاداري في كشف حالات الفساد المالي والاداري ، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين - كلية الحقوق ، العراق ، ٢٠١٣.
١٣- عبدالله ابراهيم ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٨١ .
١٤- كلاويش مصطفى ابراهيم الزلمي ، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق ، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، كلية الحقوق ، بغداد ، ٢٠٠٦ .
١٥- عبد الستار حمد انجاد الجميلي ، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين ، كلية الحقوق العراق ، ٢٠٠٤ .

ثالثا : الدوريات .

١- المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي بين الأقطار العربية، بحوث ومناقشات أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للعلوم .
٢- سعاد عبد الفتاح محمد، الفساد الإداري والمالي، بحث منشور ضمن وقائع المؤتمر العلمي الأول لهيئة النزاهة في بغداد، للفترة ٥-٦ تموز ٢٠٠٨.
٣- طارق احمد فتحي ، الإدارة السياسة للتحول: حالة روسيا ، بحث مقدم لمؤتمر التنمية، مركز دراسات وبحوث الدولة النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ، ١٩٩٩.
٤- عبد القادر الشيخلي، دور القانون في مكافحة الفساد الإداري والمالي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة،(مؤتمر القيادة الإبداعية والتجديد في ظل النزاهة والشفافية) ٢٠٠٦ .
٥- مصطفى كامل السيد ، الفساد والتنمية ، الشروط السياسية للتنمية والاقتصادية ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
٦- مصطفى كامل السيد ، الفساد الاداري .. العوامل و الآثار السياسية ، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، ط١ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ٢٠٠٤ .

٧- منصف شرقي ،الفساد الاداري : أسبابه ، آثاره وطرق مكافحته – اشارة لتجارب بعض الدول ، مخبر مالية، بنوك وادارة اعمال ، الملتقى الوطني حول : حوكمة الشركات كآليات للحد من الفساد المالي والاداري ، جامعة محمد خيضر – بسكرة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، الجزائر ، ٢٠١٢ .

٨- منقذ عمر داغر ، علاقة الفساد الاداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربية) ، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، العدد ٦٠، الطبعة الاولى ، ٢٠٠١ .

رابعا: المجلات .

١- أبتسام محمد العامري، ظاهرة الفساد السياسي أسبابها وتأثيراتها وسبل معالجتها(الصين انموذجا)، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلد (١)، العدد (٧)، ٢٠١٠ .

٢- أحمد عبد العزيز الأصفر، الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري في المؤسسات العامة ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية ، المجلد ١٦، العدد ٣٢، ٢٠٠٢.

٣- أحمد صقر عاشور ، نحو برنامج متكامل لمكافحة الفساد الاداري ، مجلة اخبار الادارة ، العدد٢٦ ، ١٩٩٩/٣.

٤- احمد عبيس نعمة الفتلاوي ، السلطتان القضائية والتشريعية طبقا للدستور العراقي ، مجلة مركز دراسات الكوفة ، جامعة الكوفة ، ٢٠٠٧ .

٥- أسراء علاء الدين نوري، دور مؤسسات المجتمع المدين في مكافحة ظاهرة الفساد (دراسة حالة العراق)، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العراق (٦)، السنة ٢، العراق ٢٠١٠ .

٦- جلال معوض، الفساد السياسي في الدول النامية، مجلة دراسات عربية، بيروت، العدد الرابع ، السنة الثالثة والعشرون، ١٩٨٧ .

٧- حسن الشيخ رجاء وعبد الرحمن الغشمي ، الاثار المترتبة على الفساد الاداري ، مجلة الرقابة ، ٢٠٠٤ ، العدد ٦ .

٨- حسن سعيد عداي، الأخلال بواجبات الوظيفة العامة من صور الفساد الإداري، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، مجلد ١، عدد١ ، سنة ٢٠٠٩ .

٩- حسن عبيد عيسى ، المرتزقة الجدد ، مجلة المستقبل العربي ، العدد (٣٢٨) ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٦ .

١٠- حيدر العدي، مسار النظام السياسي في العراق، دراسة في دستور ٢٠٠٥ والمجلس الوطني للسياسات العليا، مجلة الملتقى، السنة السادسة، العدد ٢٣، شركة مجموعة العدالة للصحافة والطباعة والنشر، ٢٠١١.

١١- حسين [illegible] كاظم الزيدي، [illegible] الفساد جذوره وآثاره في العراق، مجلة دراسات اقتصادية، العدد ١٨، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٦.

١٢- رواء عريبة بن علي، الفساد اشكالية أسبابه ودوافعه - آثاره، مجلة دراسات استراتيجية، جامعة دمشق، العدد ١٦، اغسطس ٢٠٠٥.

١٣- سمير مويد عبد اللطيف، نحو استراتيجية فاعلة لمكافحة الفساد الاداري في العراق، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، كربلاء، العدد ١، السنة (٦)، ٢٠١٤.

١٤- عادل محمد محمد عبد الرحمن، الفساد الاداري - دراسة ميدانية، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، العدد ٥٠٢، ابريل ٢٠١١.

١٥- عامر الكبيسي، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، العدد١، يونيو ٢٠٠٥.

١٦- عبد الدبر عبد الحافظ الشيحلي، الواسطة في الادارة : الوقاية والمكافحة، المجلة العربية للدراسات الامنية والتدريب، العدد٣٨، المجلد ١٩ بلا سنة نشر.

١٧- عماد طارق عبد العزيز، الفساد الاداري وطرق معالجته، مجلة المستقبل العربي، العدد (١٢)، السنة الثالثة، كانون الاول ٢٠٠٧.

١٨- عبد علي محمد سوادي، الجامعة ودورها في الوقاية في الفساد الإداري، المؤتمر القانوني، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد (٤)، ٢٠١٣.

١٩- فارس يونس شمس الدين ومحمود محمد أمين عثمان ،الفساد الاداري (التشخيص والتحليل والمعالجة بأستخدام نموذج مقترح)، مجلة زانكو، العدد٢٧، جامعة صلاح الدين، العراق - اربيل، ٢٠٠٦.

٢٠- قاسم العزيري، هيئة النزاهة وأموال العراق في متاهة، مجلة الرائد، مؤسسة الرائد الاعلامية، العدد ٢٣، السنة الثانية، بغداد، ٢٠٠٧.

٢١- منير الحمش، الاقتصاد السياسي للفساد، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد ٣٢٨، ٢٠٠٦.

خامساً الدساتير

١- الدستور العراقي الملغي لسنة ١٩٧٠.

٢- الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

٣- الدستور المصري المعدل لسنة ٢٠١٤.

سادساً : القوانين واللوائح .

١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

٢- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

٣- النظام الداخلي لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

٤- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ .

٥- قانون الجاز المركزي للمحاسبات رقم (١٧٥) لسنة ١٩٩٨.

٦- قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .

٧- قانون النيابة الادارية رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨.

٨- قانون اعادة تنظيم الرقابة الادارية رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ .

٩- امر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (٥٦) و (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ والتي تشكلت به هيئة النزاهة ومكتب المفتش العام في العراق .

١٠- قانون هيئة الرقابة الادارية رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ .

١١- قانون الجهاز المركزي للتنظيم والادارة المصري رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ .

١٢- قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٧ .

١٣- قانون المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

١٤- قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) للسنة ١٩٧٧ .

١٥- قانون السلطة القضائية المصرية رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٢.

١٦- قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

١٧- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ .

١٨- قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ والمعدل بالقانون (٥٠٤) لسنة ٢٠٠٠ .

١٩- قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

سابعاً : احكام المحاكم .

١- قرار احالة المرقم (٥٩) في ٢٠١٥/٢/٨ من محكمة التحقيق الى محكمة الجنايات في ديالى ، العراق .

٢- قرار محكمة جنايات ديالى الثانية المرقم (١٣٤/ج٢/٢٠١٥) في ١٠ /٥/٢٠١٥، العراق.

٣- قرار قاضي التحقيق المرقم (١٦١٤/ق١/٢٠١٦) بتاريخ ٢٠١٦/٨/٩، العراق.

ثامنا التقارير واللقاءات

١- التقرير السنوي لهيئة النزاهة عام ٢٠١٥ .

٢- لقاء مع قاضي هيئة النزاهة العراقية في ديالى السابق بتاريخ ٢٠١٦/٩/١٠ .

٣- لقاء مع رئيس نيابة المعلومات في النيابة الادارية بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢٢ .

تاسعا مصادر متفرقة

١- محاضر جلسات مجلس النواب العراقي الخاصة بالاستجواب والتحقيق .

٢- مقالة صحفية : د. إبراهيم المصري، آثار الفساد على المجتمع ، جريدة الثورة ، العدد بتاريخ ٢٠٠٧/٤/٢٩ .

٣- مقالة صحفية : د.جواد كاظم محمد الموسوي ، الاضرار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن الفساد الاداري والمالي ، مقال منشور بجريدة الاتحاد العراقية بتاريخ ٢٠٠٩/٤/١٨ .

٤- مقالة صحفية : عبد العزيز معتوق حسنين ، استغلال المنصب جريمة، جريدة عكاظ ، [illegible] ٢٠١١ ، العدد ٣٠٣١ .

٥- سنن الترمذي .

٦- صحيح مسلم .

عاشراً : المصادر الإلكترونية .

١- احصائيات التبليغ وأعمال الكشف والأحكام الأولية الغيابية والحضورية ولكافة الدرجات الوظيفية والاحكام النهائية من محاكم التمييز ومشاريع القوانين المقدمة إلى الجهات المختصة ، التقرير السنوي لهيئة النزاهة ، العراق ، ٢٠١٥ .
www.nazaha.iq

٢- القاضي رحيم حسن العكيلي ، تشكيلات هيئة النزاهة .
www.nazaha.iq

٣- القاضي سالم روضان الموسوي ، مبدأ استقلال القضاء في التشريعات العراقية ، بحث منشور على شبكة الانترنت .
www.tqmag.net

٤- القاضي كاظم محمد جاسم الزيدي ، المعالجة القانونية للفساد في القانون العراقي .
www.aliraqtimes.com

٥- راضية بوزيان ، ظاهرة الفساد في المجتمع العربي : الجزائر أنموذجا : مقاربة سوسيولوجية تحليلة للفساد واستراتيجيات الاصلاح في ظل العولمة .
www.repository.thiqaruni.or

٦- د.ساهر عبد الكاظم مهدي ، الفساد الإداري وأسبابه وآثاره وأهم أساليب المعالجة، دائرة المفتش العام، قسم التفتيش الإداري، منشور على الموقع.
www.hardiscussion.com

٧- علي احمد فارس ، حل الازمات ، الفساد الاداري أنموذجا ، مركز المستقبل للدراسات البحوث .

http:// mcsr.net/avidities/032.htmt

٨ - نور طاهر الأفرع ، الفساد الاداري ، بحث مشور على موقع الائتلاف من أجل النزاهه والمسائلة .

www.aman-palestine.org

9- States of the Organization to the United Nations Convention against Corruption up to 10-10-2016. www.unodc.org

10- Corruption in France. www.wikipedia.org

الحادي عشر : المصادر الاجنبية .

1- Daniel Lederman , Accountability and corruption political institution matter word bank ,2001 .

2- Frederic stapenhurst and peter longest, the rolc of the pable administration in fighting corruption" international journal of puble ,1997.

3- Levin Tsiaris "Corruption as an Object of mathematic medaling", Matckon, vol.34, no.2, August(1965).

4- Paola Mauro , "corruption : Canses, consequences and Agenda for further Research , finance and Development , march.1998.

5- Prelot (M.) et autre : institution politiques et droit constitutionnel ,paris,dalloz,2006 .

6- Robert Klitgrad , controlling corruption , The university of California prss, California ,1988.

7- Union Inter Parliamentary: Parliments Dexieme Edition Presses Universities defiance, Paris , 1966 .

8- world bank the state in changing world, world development repob, united nations, Oxford universitg press, New York,1997.

9- Vito Tanzi, "corruption and economic activity", the Egyptian center for Economic studies , distinguished lecture series, December2006 , Cairo .

الملخص

تعد ظاهرة الفساد الإداري من الظواهر الخطيرة التي تواجهها البلدان ولا سيما الدول النامية ، فهو أشبه بمرض ينخر الجهاز الإداري للدولة ويؤدي الى شلل في عمليات البناء والتنمية وتقدم الدولة ، وتردي واضح في كافة الأصعدة السياسية والإقتصادية والأجتماعية والثقافية ، وتراجع في اقتصادها والقدرة على مواجهة الازمات التي تحصل في الدولة .

وتعتبر الإدارة الدعامة الأساسية التي تقوم عليها التنمية الشاملة وإعادة البناء ، فهي الأداة التي من خلالها ينتقل النظام السياسي الى المجتمع لتطبيق السياسات والخطط المتفق عليها كأساس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

إن الفساد الإداري يعد من أخطر أنواع الفساد ، لأن الأدارة تعد المحرك الرئيسي في حركة الدولة والسلطات القائمة ، وتتمثل أعمال الفساد هنا في التصرفات غير القانونية وأخطاء القطاع العام وغيرها من السلوكيات المخالفة التي تؤدي الى تراجع في تقديم أفضل الخدمات العامة الى الشعب وتحقيق الصالح العام .

إن مكافحة الفساد قد لا ينعقد للبرلمان فقد بأعتباره الجهة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ومن خلال أعمال التحقيق والأستجواب والسؤال وسحب الثقة ، وأنما قد تكون هنالك أجهزة رقابية أخرى مستقلة للحد من تلك الأعمال المخالفة وهي ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي وما يقابله في القانون المقارن وهو الجهاز المركزي للمحاسبات المصري ؛ وهيئة النزاهة العراقية وجهاز النيابة الادارية المصري ، ومكتب المفتش العام العراقي وهيئة الرقابة الادارية والجهاز المركزي للتنظيم والادارة في القانون المصري .

وأخيرا الدور الاهم الذي يمارسه القضاء بمحاكمه وأعضاءه في مكافحة أعمال الفساد والمفسدين والحد منها ، فيعد القضاء أهم جهة من جهات مكافحة الفساد فمتى ما كانت أعماله مستقلة وحيادية ، كان هو اليد الضاربة القوية على أعمال الفساد والمفسدين في البلاد .

Abstract

The phenomenon of corruption from dangerous phenomena faced by countries, especially developing countries, they are more like a disease Sift the state administrative apparatus and leads to paralysis in the construction and development processes and the introduction of the state; and the deterioration is evident in all the political and economic levels, social, cultural, and back in the economy and the ability to cope with crises get in the state.

Leaders are the mainstay upon which the comprehensive development and reconstruction, it is administration in which political system Permeates community to implement policies and plans agreed upon as the basis of economic, social and political development.

The administrative corruption is one of the most dangerous types of corruption, because the administration is the prime mover in the movement of countries and authorities the list, The acts of corruption here in illegal acts and errors of the public sector and other objectionable behaviors that lead to a decline in the provision of better public services to the people and the common good.

The fight against corruption may not be held for parliament was as a supervisory authority over the executive authority and in accordance with the principle of separation of powers and through the work of investigation and interrogation, and the question and the withdrawal of confidence, but there may be other independent oversight agencies to reduce those acts contrary which the Court of Iraq's federal financial control and the corresponding in comparative law, which the Egyptian Central Agency for Accountancy; and the body of the Iraqi integrity and device administrative Prosecution of Egypt, and the Office of the Inspector General of the Iraqi and the administrative control Authority and the Central Agency for organization and management in Egyptian law.

Finally and most importantly exercised by the judiciary and the prosecution of its members in the fight against corruption and the corrupt and reduction of the role, the judiciary shall be deemed the most important point of views of the anti-corruption When will what his work was independent and impartial, it was a powerful hand to strike acts of corruption and corrupt people n the country.

المحتويات

The Egyptian Arabic Republic
Zahn and Higher Education
Alexandria University
Collage of rights
Department of Public Law

Phenomenon of administrative corruption
And the role of regulatory bodies in the fight against

(A comparative study)

A letter of introduction to get a master's degree in Law

Omar Jabbar Ahmed

Supervised by

Prof. Dr. Mohamed Refaat Abdel-Wahab
Professor of law and public - Faculty of Law
Alexandria University

2017